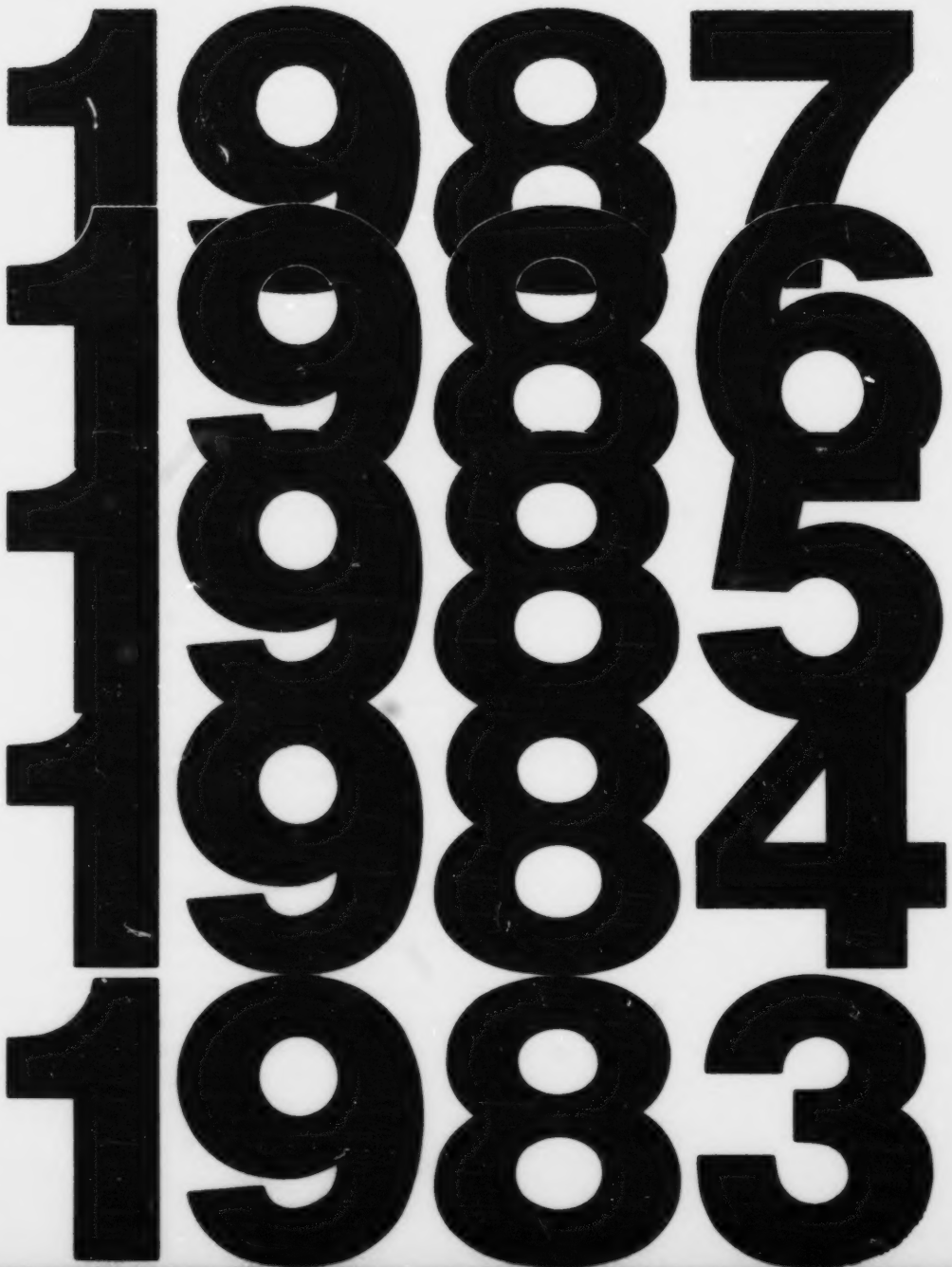
L'amorce d'un redressement

L'amorce d'un redressement

Conseil économique du Canada
Vingtième Exposé annuel, 1983



© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1983

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9

N° de catalogue EC 21-1/1983F
ISBN 0-660-91121-3

Canada: $5.95
à l'étranger: $7.15

Prix sujet à changement sans avis préalable

The Annual Review is also available in English.

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada ix

Préface xi

1 D'hier à aujourd'hui 1
Rétrospective 1
La situation actuelle 8
Le fardeau financier 12
D'aujourd'hui à demain 16

2 Les échanges internationaux 19
Le contexte 19
L'évolution du commerce 21
L'axe nord-américain 23
Le commerce des produits de l'automobile 24
Autres liens commerciaux 24
Les échanges intra-société 25
Au-delà du marché nord-américain 27
Le commerce « invisible » 29
Barrières non tarifaires et réduction des tarifs 30
Autres questions touchant le commerce 33
Les finances internationales 34
La crise de l'endettement international 34
L'évolution du marché des changes 37
L'investissement 37
Les développements prévisibles 38
Une nouvelle ère de négociations commerciales 40

3 Les perspectives économiques à moyen terme 41
L'environnement international 41
La récession au Canada 44
L'incidence sur le chômage 45
L'incidence sur l'inflation 46
L'incidence sur les soldes budgétaires des gouvernements 47
L'incidence sur le solde du compte courant 48
L'horizon économique 48
L'environnement extérieur 48
L'offre, la demande et les prix de l'énergie 50
Les politiques budgétaire et monétaire 53
Le scénario de référence 54

Les sources d'incertitude 55
L'incidence d'autres hypothèses sur le scénario de référence 56
Des questions essentielles 59
Le déficit fédéral est-il conjoncturel ou structurel ? 59
Les taux d'intérêt réels 62
La portée des politiques budgétaire et monétaire 64

4 La dimension sociale 67
L'assurance-chômage 68
La politique du marché du travail 70
Un bilan 70
Mesures récentes 71
Le programme de travail partagé fondé sur l'assurance-chômage 72
Les programmes de création d'emplois fondés sur l'assurance-chômage 72
RELAIS et Canada au travail 73
L'aide sociale 74
La croissance récente du nombre d'assistés sociaux 76
Les modifications apportées aux programmes 77
La transition entre l'aide sociale et le marché du travail 78
Une comparaison entre pays 80
L'aide au logement 84
Conclusion 91

5 Les femmes au travail : pouvoir choisir 93
La participation au marché du travail 94
La scolarité et la formation 96
Les revenus de travail 98
Les problèmes spéciaux 102
Les familles monoparentales 102
Les femmes autochtones 103
Les femmes et les pensions 104
Conclusion 106

6 Conclusions et recommandations 109
Les objectifs 111
Croissance de la productivité et de l'emploi 113
Inflation 114
Épargne intérieure 115
Les programmes sociaux 115
Politiques et modalités 116
Les aspects budgétaire et monétaire 116
Politiques de revenus et inflation 117
Encourager l'épargne 119
Le marché du travail 120
Les problèmes sociaux 122
Les échanges internationaux 125
Conclusion 128

Appendice 129

Notes 139

Liste des tableaux et graphiques 145

Membres de l'équipe 149

Ce document est signé par les membres du Conseil économique du Canada.

Membres du Conseil économique du Canada

DAVID W. SLATER, président
PETER M. CORNELL, directeur
PATRICK ROBERT, directeur

PHILIP C. BARTER
Associé
Price Waterhouse and Co.
Vancouver

PIERRE BRIEN
Vice-président
Société immobilière du Canada (Mirabel) ltée
Ste-Scholastique

PAUL-ÉMILIEN DALPÉ
Ancien chef syndical
St-Jérôme

G. CAMPBELL EATON
Directeur administratif
Newfoundland Tractor and Equipment Co. Ltd.
Saint-Jean

SHIRLEY B. GOLDENBERG
Professeur
Faculté d'administration
Université McGill
Montréal

T. EARLE HICKEY
Ex-ministre des Finances
de l'Île-du-Prince-Édouard
Charlottetown

KALMEN KAPLANSKY
Chercheur supérieur
Centre des droits de la personne
Université d'Ottawa
Ottawa

PIERRE LORTIE
Président
Bourse de Montréal
Montréal

DONALD H. MCDOUGALL
Associé
Stewart MacKeen & Covert
Halifax

ALASTAIR H. ROSS
Président
Allaro Resources Ltd.
Calgary

GERALD V. SCHULER
Administrateur en chef
Co-operative College of Canada
Saskatoon

PATRICK SHIMBASHI
Agriculteur
Taber (Alberta)

RALPH G. M. SULTAN
Vice-président
Starlaw Holdings Limited
Toronto

DOUGLAS P. THOMAS
Vice-président
Toronto Investment Management Inc.
Toronto

ROY VOGT
Professeur
Collège St-Paul
Université du Manitoba
Winnipeg

J. IRVING ZUCKER
Président
Re-Vest Holdings Limited
Hamilton

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

. . Chiffre non disponible
. . . n'ayant pas lieu de figurer
-- infime
– néant ou zéro
e estimation
x données confidentielles en vertu des dispositions de la Loi sur la statistique relatives au secret.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

Préface

Le Conseil économique du Canada a 20 ans cette année. Il convient à cette occasion de réexaminer brièvement, dans notre Exposé annuel, la performance économique du Canada et quelques-uns des changements qui se sont produits au cours de ces deux décennies, et de reformuler des objectifs économiques pour l'avenir.

Au moment de la création du Conseil, l'économie canadienne émergeait, tout comme aujourd'hui, d'une longue période de récession. À l'époque, le climat était résolument optimiste. Le chômage et l'inflation étaient à la baisse, et les tensions auxquelles avait été soumise la balance des paiements à la fin des années 50 tendaient à s'estomper. L'optimisme dont était imprégné le Premier Exposé annuel du Conseil, publié en 1964, a généralement été justifié par la vigoureuse performance de l'économie durant la décennie qui a suivi. Le commerce international a été florissant, de même que l'investissement. Les objectifs fixés alors par le Conseil n'ont certes pas tous été atteints, mais le rythme annuel moyen de la croissance réelle de l'économie a été très proche du taux de 5,5 % qu'il avait proposé. Le niveau de vie des Canadiens a progressé, tandis que de nombreux programmes ont été mis sur pied pour améliorer les services de santé, la sécurité du revenu, le niveau d'instruction et les occasions d'emploi, tant pour les hommes que pour les femmes, partout au pays.

L'évolution enregistrée au cours des dernières années a été fondamentalement différente de celle qui prévalait dans les années 60 et au début des années 70. La majeure partie de la dernière décennie a été marquée par une augmentation du chômage et une accélération de l'inflation, un ralentissement de la croissance économique, une amélioration à peu près nulle de la productivité et des frictions internes de plus en plus accentuées à l'égard du partage de la richesse, le tout aboutissant à la pire récession que l'on ait connue depuis presque un demi-siècle. La détérioration de la performance à la fin des années 70 et la sévérité de la récession qui s'ensuivit illustrent bien le caractère imprévisible de certaines forces qui influencent notre bien-être économique. Les titres de nos Exposés annuels des dernières années – *L'énigme de l'inflation*, *Le fardeau de l'inertie*, *Un climat d'incertitude* et *Les temps difficiles* – sont un reflet fidèle de la morosité qu'a suscitée cette évolution. Toutefois, ces problèmes ne sont pas propres à l'économie canadienne. La dernière décennie a été particulièrement éprouvante pour tous les pays industrialisés et même pour plusieurs pays du Tiers Monde qui commençaient à émerger d'un état de sous-développement.

Malgré les déceptions, nous devons nous garder d'un pessimisme de mauvais aloi. Le titre de notre Vingtième Exposé annuel, *L'amorce d'un redressement*, reflète bien notre conviction que le pire est passé. Le dynamisme sous-jacent de l'économie canadienne resurgit et les signes d'une nouvelle vigueur réapparaissent dans un certain nombre de secteurs. Il subsiste encore, néanmoins, plusieurs domaines de préoccupation où il faudra des efforts renouvelés pour éliminer, ou au

moins atténuer, les difficultés économiques que de nombreux Canadiens doivent encore affronter. Le présent Exposé est consacré à un examen de ces difficultés.

Au chapitre 1, nous considérons les événements qui ont marqué l'évolution économique de notre pays au cours des deux dernières décennies et qui ont contribué à générer la situation actuelle. Au chapitre 2, nous étudions la performance du Canada au titre du commerce international, à la lumière de l'apparition de nouveaux marchés et de l'imposition de nouvelles mesures protectionnistes. Au chapitre 3, nous examinons comment le Canada et les principaux pays de l'OCDE se sont comportés pendant la dernière récession, et nous considérons quelles sont les perspectives de redressement. Nous y présentons des projections indiquant que le niveau du PNB réel ne rejoindra pas son sommet de 1981 avant le début ou le milieu de 1984, et que le chômage demeurera un problème grave tout au long des prochaines années.

Étant donné les perspectives d'un chômage persistant, et tout ce que cela comporte en termes de production perdue, de compétences inutilisées, de pertes du revenu personnel et du fardeau financier que l'assurance-chômage et l'aide sociale représentent pour l'État, nous examinons, au chapitre 4, les fortes tensions auxquelles ont été soumises certaines composantes du système canadien de sécurité sociale au cours de la récession, et ensuite, à partir d'une analyse comparative entre divers pays, le rang que nous occupons en matière de soutien du revenu pour les personnes en âge de travailler.

De tous les changements qui sont intervenus au Canada durant ces deux décennies, la participation croissante des femmes au marché du travail a peut-être été la mutation sociale la plus profonde. Disposant d'une gamme de plus en plus étendue d'aptitudes et de compétences, les femmes occupent des emplois plus diversifiés, contribuant ainsi à affermir leur propre sécurité financière et celle de leurs familles. Cependant, l'exercice des responsabilités parentales dans un contexte marqué par une augmentation du nombre de mariages brisés confère une nouvelle dimension à la situation des femmes sur le marché du travail. Nous abordons certaines de ces questions au chapitre 5.

Enfin, le Conseil estime que le Canada doit mieux exploiter son potentiel économique, maintenir les objectifs sociaux qui en ont fait un pays soucieux des besoins et des aspirations de ses citoyens, et chercher à atteindre un plus haut degré de prospérité, grâce aux efforts conjugués de tous les Canadiens et de leurs gouvernements. Nous reformulons, au chapitre 6, de nouveaux objectifs économiques pour les années à venir, et nous présentons un certain nombre de recommandations susceptibles d'aider à les réaliser.

L'amorce d'un redressement

1 D'hier à aujourd'hui

Les 20 dernières années ont été le théâtre de profondes mutations affectant la composition de la population active, la nature et la géographie de l'activité économique, ainsi que le rôle du secteur public au Canada. Elles ont été marquées par d'importants progrès économiques et sociaux. Dans l'ensemble, en effet, nous sommes aujourd'hui plus instruits, plus prospères et en meilleure santé, nous voyageons davantage et nous avons accès à une plus grande variété de services publics et communautaires que jamais auparavant. Ces résultats constituent une assise solide pour la poursuite de notre développement social et économique durant les années 80.

Au cours de cette période, certains problèmes se sont toutefois accentués. Les pressions du moment ont entraîné des erreurs de jugement et suscité des réactions à courte vue. Ce n'est qu'avec une certaine lenteur que les Canadiens se sont adaptés au rythme rapide du progrès technologique dans le monde. Notre taux de chômage est très élevé et, sur le plan de la performance en matière de productivité, le Canada occupe l'un des derniers rangs parmi les pays les plus industrialisés. Les pressions inflationnistes exercées par les coûts ne sont pas encore complètement enrayées. Plusieurs entreprises ne continuent d'exister que grâce à des barrières protectionnistes. Dans les secteurs de l'énergie, des transports, des professions et dans de multiples autres domaines, la réglementation nuit à la concurrence et à la répartition efficace des ressources. Cette intervention des pouvoirs publics constitue finalement un fardeau pour le consommateur canadien et réduit le potentiel économique du pays. Pratiquement tous les paliers de gouvernement au Canada font face à de graves déficits budgétaires qui limitent leur marge de manœuvre. Nos réalisations ne peuvent donc être évaluées sans tenir compte de ces carences, car ce sont elles qui, au cours des années à venir, mettront notre ingéniosité à l'épreuve.

On peut donc constater qu'à l'approche du milieu de la décennie, certains problèmes demeurent, en particulier celui de réaliser, au cours des années à venir, une croissance et une amélioration de la productivité suffisantes pour assurer des possibilités d'emploi stimulantes à tous les Canadiens. Bien que l'amorce d'un redressement soit déjà manifeste, le succès de la reprise économique exige que nous tirions profit des leçons du passé, en étant réalistes dans nos attentes et en continuant de faire preuve à la fois de prudence et d'initiative.

Rétrospective

À l'issue de cette période exceptionnellement difficile, on a tendance à oublier la conjoncture complexe des années 60, caractérisée par des querelles partisanes et des revendications nationalistes, mais également par une volonté sincère de donner aux Canadiens des possibilités accrues, de leur assurer la sécurité du revenu et d'éliminer la pauvreté.

À cette époque, alors que les administrations des présidents Kennedy et Johnson étaient engagées dans une lutte contre la pauvreté aux États-Unis, le gouvernement fédéral et les provinces canadiennes mettaient l'accent sur la création de programmes à caractère social. Cette période a aussi vu naître une nouvelle perception des responsabilités familiales, de la valeur de la personne et du rôle des femmes à l'extérieur du foyer. C'est au cours des années 60 que la Food and Drug Administration des États-Unis approuva pour la première fois la pilule qui devait modifier de façon dramatique l'évolution de la croissance démographique ainsi que les rapports entre hommes et femmes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du mariage.

Au Canada, la décennie s'était amorcée dans un contexte de récession où l'on enregistrait les taux de chômage les plus élevés de l'après-guerre. Comme aujourd'hui, le progrès technologique soulevait alors de nombreuses inquiétudes en raison des changements structurels et du chômage qu'il pouvait entraîner. Le retard qu'accusait le Canada par rapport aux États-Unis au chapitre de la productivité industrielle, et que l'on attribuait en partie à une scolarisation généralement plus faible au Canada, était également une source de préoccupation. Des mesures furent

prises pour améliorer les qualifications et les niveaux de scolarité des Canadiens, dans le but d'atténuer le chômage structurel et de mieux faire correspondre les compétences de la main-d'œuvre aux nouvelles exigences du marché du travail. Aux termes de la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle, adoptée par le gouvernement fédéral en 1960, des fonds considérables furent transférés aux provinces en vue de financer la construction de nouveaux établissements d'enseignement secondaire et technique, et de favoriser le relèvement de la scolarité et le ressourcement des jeunes et des adultes. D'autres mesures étaient destinées à améliorer le sort de la population rurale défavorisée, notamment, la Loi sur la restauration et le développement agricoles, destinée à favoriser l'acquisition de compétences en agriculture et la restauration des exploitations agricoles – éléments indispensables à une économie moderne.

Ce souci d'élargir les possibilités offertes aux Canadiens et d'améliorer la sécurité sociale concernait des domaines et des activités qui, aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, étaient avant tout de compétence provinciale. La décennie a donc été en grande partie consacrée à des discussions entre le gouvernement fédéral et les provinces afin d'identifier les moyens d'améliorer et de rendre plus accessibles les soins de santé et les systèmes d'enseignement, d'assistance sociale et de sécurité de la vieillesse. Tous les gouvernements provinciaux cherchaient à participer plus activement à la réalisation des aspirations sociales et économiques de leurs citoyens, conformément aux pouvoirs que leur conférait l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Les provinces revendiquaient en outre une plus grande part du produit de l'impôt sur le revenu des particuliers ainsi qu'une plus grande flexibilité dans l'administration de certains programmes à frais partagés.

Ces questions ont été au premier plan de la conférence fédérale-provinciale tenue au printemps de 1964, consacrée notamment à l'amélioration du système de retraite des Canadiens. C'est ainsi qu'ont été mis en œuvre le Régime des rentes du Québec (RRQ) et le Régime de pensions du Canada (RPC), dont les prestations sont entièrement transférables pour tous les travailleurs canadiens qui y contribuent. Surtout à l'instance du Québec, ces deux régimes ont été partiellement capitalisés et les fonds ainsi constitués ont pu faire l'objet d'emprunts par les provinces. Pour les Canadiens, les conséquences de ces mesures étaient considérables : les personnes âgées bénéficiaient désormais d'un système mixte de protection du revenu alliant l'universalité des prestations du Régime de sécurité de la vieillesse (RSV), la sélectivité du Supplément de revenu garanti (SRG) en fonction des besoins, et une pension contributive liée au revenu et totalement transférable. Ainsi, le système de sécurité du revenu pour les personnes âgées au Canada, auquel s'ajoutent les régimes de retraite privés et les régimes enregistrés d'épargne-retraite, se révèle-t-il plus souple que celui de la plupart des autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

La qualité et l'accessibilité des soins de santé dans de nombreuses régions du Canada suscitaient également des inquiétudes. Peu après la Seconde Guerre mondiale, la Saskatchewan avait été la première de toutes les provinces à introduire l'assurance-hospitalisation et, lorsque le Programme national d'assurance-hospitalisation fut lancé en 1958, cinq provinces possédaient déjà des programmes qui étaient admissibles aux modalités de partage des coûts offertes par le gouvernement fédéral. Dès 1961, tous les Canadiens avaient accès aux mêmes soins hospitaliers de base. Et pourtant, malgré l'existence de divers régimes administrés par des médecins ou des assureurs privés, la moitié de la population canadienne ne disposait pas d'une assurance-maladie. L'entrée en vigueur de l'assurance-maladie en Saskatchewan en 1962, en dépit d'une vive opposition de la part des associations médicales du Canada et des États-Unis et d'une grève de médecins dissidents, constitua une première percée dans ce domaine par un gouvernement en Amérique du Nord. En 1965, le gouvernement fédéral s'engagea à participer au financement des régimes provinciaux d'assurance-maladie universels et transférables, couvrant tous les services des omnipraticiens et des spécialistes et qui étaient administrés par les provinces. Même si les régimes privés et publics existants différaient d'une province à l'autre, en 1971, celles-ci avaient toutes convenu de participer au programme et le régime national d'assurance-maladie était devenu une réalité.

À l'époque, on reconnaissait généralement que les Canadiens, où qu'ils habitent, devaient pouvoir bénéficier des mêmes avantages en matière de protection du revenu et de la santé, et avoir accès aux mêmes possibilités de scolarisation et d'emploi. L'application de normes de base largement acceptées, peu importe que les services aient été dispensés par le gouvernement fédéral ou par les provinces, respectait la conception canadienne du partage entre provinces nanties et moins bien nanties, et permettait de rassembler les diverses provinces et les diverses régions en un tout cohérent. Cet objectif, à propos duquel l'on s'accordait généralement à reconnaître la responsabilité constitutionnelle des provinces dans l'administration de plusieurs programmes, visait du

même coup à renforcer la capacité de celles-ci d'offrir de meilleures conditions d'accès aux services.

C'est sur la base d'un tel principe qu'a été introduit le Régime d'assistance publique du Canada selon lequel le gouvernement fédéral et les provinces devaient se partager également les coûts d'un programme de prestations de bien-être social calculées en fonction des besoins, chaque province étant tenue de respecter certaines normes minimales communes. Dans le secteur de l'enseignement postsecondaire, c'est encore en vertu de ce principe qu'un vaste programme à frais partagés a été mis en œuvre pour financer les dépenses d'exploitation des collèges et des universités dont le pays avait besoin pour éduquer et former les jeunes issus de la vague des naissances de l'après-guerre. Le remplacement de la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle par le Programme de formation professionnelle des adultes devait permettre au gouvernement fédéral de franchir un pas de plus en se portant acquéreur auprès des provinces de programmes de formation destinés aux chômeurs ayant interrompu leurs études ou ayant quitté l'école depuis longtemps, ainsi qu'en leur versant directement des allocations de formation.

Cette tradition de partage devait également se concrétiser par la péréquation des recettes fiscales dont l'objet explicite était d'égaliser la capacité budgétaire des provinces. En 1964, la péréquation était établie en fonction des recettes fiscales par habitant des deux provinces les plus riches. Elle tenait compte à la fois des recettes relatives aux ressources naturelles et de l'objectif déclaré du gouvernement fédéral d'utiliser les paiements de péréquation afin de permettre à chaque province d'offrir un niveau adéquat de services publics sans avoir à recourir pour autant à des taux d'imposition sensiblement plus élevés que ceux des autres provinces. Grâce à une série d'initiatives tantôt fédérales, tantôt provinciales et tantôt conjointes – chaque niveau de gouvernement jouant alternativement un rôle de premier plan –, les années 60 et le début des années 70 ont été caractérisées par la mise en œuvre d'un ensemble de programmes de santé, d'enseignement et de sécurité sociale sur lesquels repose aujourd'hui le bien-être économique et social du pays. Telle a été la réalisation la plus durable de l'intervention conjuguée de plusieurs paliers de gouvernement, qui met en évidence ce que les Canadiens avaient de meilleur à offrir au cours de cette période.

Ces résultats n'ont évidemment pas été acquis sans que le rôle de l'État ne se transforme profondément et que les Canadiens n'aient à acquitter des impôts plus élevés. Au milieu des années 70, les dépenses des différents niveaux de gouvernement représentaient au-delà de 40 % de la dépense nationale brute (DNB), comparativement à 25 % une génération auparavant. La croissance des dépenses des provinces a été particulièrement marquée. Alors qu'en 1955 les transferts aux provinces intervenaient pour moins de 10 % du budget fédéral, la proportion atteignait 22 % vingt ans plus tard. Au cours de la même période, la part relative des dépenses du gouvernement fédéral est passée de 17 % de la DNB à plus de 21 % (une hausse relative de 27 %), mais celle des provinces (y compris les administrations locales) s'est accrue de 128 %, passant de 12 % à près de 28 % de la DNB.

Il est préférable que des changements institutionnels de cette envergure interviennent lorsque l'économie est en plein essor. Ce fut le cas à l'époque, puisque le Canada enregistrait alors des taux annuels de croissance réelle dépassant généralement les 5 %. Pendant toute la période de 1955 à 1975, le Canada a vu ses exportations progresser et l'investissement net s'est maintenu à un rythme soutenu. Les termes de l'échange favorisaient les exportations de produits primaires et, dans la plupart des régions septentrionales des provinces, ainsi que dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, l'activité minière était intense. Les ventes de céréales à l'Europe de l'Est montaient en flèche. En 1965, le Canada et les États-Unis signaient l'Accord canado-américain sur les produits de l'automobile qui devait permettre aux filiales canadiennes des principaux fabricants américains d'automobiles d'importer en franchise des États-Unis des automobiles et des pièces détachées à certaines conditions; pour leur part, les États-Unis abolirent les tarifs qui s'appliquaient à l'importation d'automobiles et de pièces fabriquées au Canada. L'entente eut immédiatement pour effet de modifier la production automobile sur le continent nord-américain et entraîna une spécialisation accrue. Au Canada, la production et l'emploi dans le secteur de l'automobile augmentèrent et, au début des années 70, les automobiles et les pièces étaient devenues le principal produit d'exportation du Canada.

D'un bout à l'autre du pays, les gouvernements provinciaux se lançaient dans des grands projets d'investissement, comme de nouvelles centrales hydro-électriques sur le fleuve Columbia et la rivière La Paix en Colombie-Britannique, le fleuve Nelson au Manitoba, les chutes Churchill à Terre-Neuve et Mactaquac au Nouveau-Brunswick. À Toronto et à Montréal, des métros étaient mis en chantier et on y construisait des autoroutes surélevées; Montréal accueillait l'Expo 67, la première exposition universelle tenue au Canada. L'infrastructure urbaine se

développait rapidement en réponse à la croissance démographique et aux besoins de la masse de jeunes provenant de l'explosion démographique de l'après-guerre : écoles, universités, centres commerciaux et usines de montage surgissaient à un rythme rapide.

Simultanément, le Canada se tournait de plus en plus vers l'étranger. Tout au long des années 60, les pays participant à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) poursuivirent leurs négociations afin de procéder à une réduction multilatérale de l'ensemble des tarifs douaniers. Au terme de ces pourparlers en mai 1967, les pays membres du GATT avaient réduit leurs tarifs dans des proportions à peu près équivalentes. Les réductions consenties par les États-Unis, notamment, favorisèrent les exportations canadiennes de produits manufacturés et semi-manufacturés. Au Canada, le taux effectif de protection douanière tomba de 22 à 15 %; la libéralisation accrue favorisa une plus grande intégration de l'économie canadienne à l'ensemble du continent nord-américain.

Le dynamisme de la croissance économique et le développement du secteur des services auront permis à un nombre de plus en plus élevé de femmes d'avoir accès à des emplois permanents et à temps partiel et de joindre les rangs de la population active. De la même façon, de nombreuses femmes ont été en mesure de trouver des emplois à temps partiel. Une telle évolution a contribué à faire progresser le revenu familial. Cette période aura également été caractérisée par une plus grande activité du mouvement syndical. La syndicalisation était restée jusque-là l'apanage des industries des secteurs primaire et secondaire, mais à la faveur de leur expansion rapide elle va se développer au sein des industries de services. C'est dans le secteur public que l'activité des syndicats s'est révélée particulièrement intense, de telle sorte qu'à la fin des années 60 et au début des années 70, les enseignants, les infirmières, le personnel non médical des centres hospitaliers et la plupart des fonctionnaires avaient obtenu le droit à la négociation collective. Au sein de la fonction publique fédérale et dans certaines provinces, le droit de grève était également acquis; dans d'autres provinces, les griefs et les conflits que la conciliation ne parvenait pas à régler étaient obligatoirement soumis à l'arbitrage. Cette évolution devait avoir des répercussions importantes par la suite.

Tout au long des années 60, on observa une légère accélération de la hausse des prix. Au début de la décennie, le taux d'inflation au Canada était inférieur à 2 %, alors qu'à la fin, il s'approchait de 5 %. En dépit d'un modeste recul en 1970-1971, le spectre de l'inflation devenait de plus en plus menaçant. Il est difficile, à ce stade, de cerner avec précision les raisons qui ont été à l'origine de l'escalade des prix et des anticipations inflationnistes à compter de 1972, mais un certain nombre de facteurs peuvent quand même être identifiés. Quelques années plus tôt, les États-Unis avaient cessé de maintenir un rapport fixe entre le cours officiel de l'or et son prix sur le marché libre, le dollar devenant l'étalon généralement reconnu du système monétaire mondial. Par la suite, les États-Unis dévaluaient le dollar et supprimaient sa convertibilité en or. Au cours de cette période, les taux de change ont connu des fluctuations considérables. Par ailleurs, la demande globale a été particulièrement soutenue pendant la période de 1971 à 1973 et la plupart des économies fonctionnaient presque à pleine capacité. Les prix des produits agricoles commencèrent à augmenter rapidement, suivis de ceux des autres produits de base. L'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) provoquait un quadruplement du prix réel des produits pétroliers. À l'époque, la politique monétaire était résolument expansionniste, la masse monétaire (au sens large) des principaux pays industrialisés augmentant à des taux supérieurs à 20 %. La forte activité économique, la hausse rapide du prix du pétrole et des cours des autres produits de base, cumulées à l'augmentation de la masse monétaire et des liquidités internationales ne pouvaient avoir qu'un résultat. En 1974 et 1975, en dépit du fait que le cycle avait atteint son sommet et que la croissance du PNB avait chuté considérablement, le rythme d'augmentation de l'indice des prix à la consommation dans les pays de l'OCDE – y compris le Canada – dépassait les 10 % en moyenne, avec cependant des écarts importants d'un pays à l'autre.

Dans une conjoncture d'essor économique et d'inflation croissante, une politique anti-cyclique prudente aurait normalement dû se traduire, au niveau fédéral, par d'importants surplus budgétaires. L'effet conjugué de revenus accrus et de niveaux de chômage jugés beaucoup trop élevés pour l'époque (mais largement attribuables à une croissance très rapide de la population active, surtout parmi la génération issue de l'explosion démographique d'après-guerre) a toutefois entraîné ce qui rétrospectivement semble avoir été une politique monétaire beaucoup trop expansionniste et une stimulation budgétaire excessive. Les modifications de 1971 au régime d'assurance-chômage destinées à en étendre l'accès à la quasi-totalité des travailleurs, à accroître sensiblement le montant des prestations et à réduire les périodes d'admissibilité ont certes permis d'atténuer les conséquences fâcheuses du chômage, mais cette réforme a aussi entraîné une nouvelle hausse du taux de participation à la population active qui, à son tour, a contribué à maintenir un taux de chômage élevé. Les programmes expérimentaux de création

d'emplois temporaires (comme le Programme Perspectives Jeunesse et le Programme des initiatives locales) ont eu une incidence semblable. La plupart des programmes prévoyaient le versement de prestations, qu'il s'agisse de l'assurance-chômage, de la formation de la main-d'œuvre ou encore de la sécurité de la vieillesse. Celles-ci furent indexées d'une façon ou d'une autre, et la hausse des prix et des salaires se traduisit par un gonflement des dépenses nominales. Lorsqu'on décida d'indexer l'exemption personnelle de l'impôt sur le revenu des particuliers en 1973, on élimina ainsi presque totalement la rente inflationniste que comportait la structure des recettes de l'État. C'est pourquoi, lorsque la récession est survenue en 1974 (à la suite de la hausse des prix du pétrole décrétée par l'OPEP), sans qu'elle ne s'accompagne d'une révison à la baisse des attentes et des pressions inflationnistes, les surplus budgétaires du gouvernement fédéral se sont vite transformés en déficits. Les budgets de la plupart des provinces, sauf celui de l'Alberta qui profitait de la hausse du prix du pétrole, étaient également en déficit. Notons toutefois que le Canada ne fut pas le seul pays à se retrouver dans cette situation inhabituelle caractérisée par la présence simultanée d'un ralentissement économique et d'une inflation structurelle; la plupart des pays de l'OCDE étaient confrontés à ces mêmes difficultés.

La hausse du prix de l'énergie fut à l'origine de nombreuses perturbations, tant directes qu'indirectes, en provoquant une montée soudaine des taux d'inflation, en haussant les anticipations inflationnistes et en soulevant la question de l'autonomie énergétique du Canada. En 1973, le gouvernement fédéral décidait de contrôler les exportations de pétrole. Comme le prix mondial augmentait par rapport au prix intérieur du brut albertain, il adopta une politique de prix différenciés en vertu de laquelle le prix du pétrole canadien serait maintenu à environ 75 % du prix mondial. Des subventions considérables ont dû ainsi être versées aux provinces de l'Atlantique et au Québec pour combler l'écart entre le prix intérieur et le prix mondial qu'elles devaient payer pour le pétrole importé. Ces subventions furent en grande partie financées à partir des taxes prélevées sur les exportations d'hydrocarbures. Cette politique donna inévitablement lieu à des querelles entre Ottawa et l'Alberta à propos des redevances, des profits et des taxes.

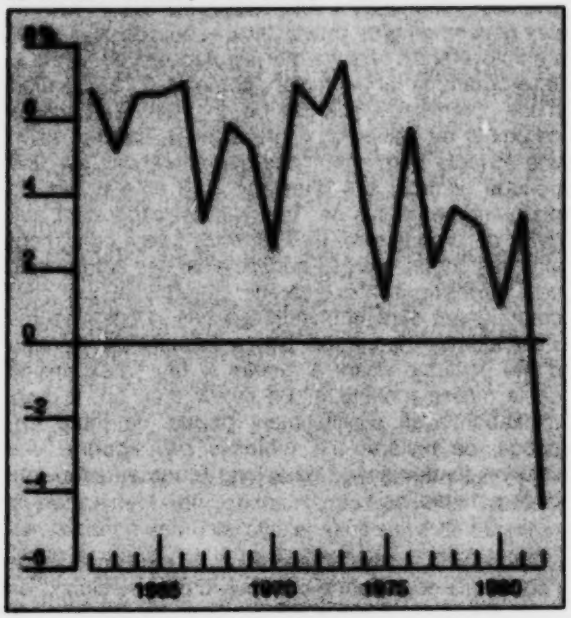
En 1975, la situation économique s'était gravement détériorée : la croissance réelle s'était ralentie, le chômage avait augmenté, le déficit de la balance des paiements s'était aggravé et, en dépit de gains presque nuls au chapitre de la productivité, un nombre croissant de hausses salariales négociées tant dans le secteur public que dans le secteur privé atteignaient 20 % et plus. À l'automne de la même année, le gouvernement fédéral lançait son programme anti-inflation. Mis en œuvre avec l'accord des gouvernements provinciaux – qui, de leur côté, s'employèrent à réglementer les hausses de loyers – le programme anti-inflation comportait la création d'une commission chargée de contrôler les hausses de prix et de freiner la progression des salaires selon une formule permettant des augmentations sur une période de trois ans d'environ 8, 6 et 4 points de pourcentage en sus des hausses correspondant aux gains de productivité. Des plafonds furent également imposés sur les marges bénéficiaires des entreprises; ces dispositions n'exercèrent toutefois aucun effet contraignant dans la plupart des cas. À ces mesures s'est ajoutée l'adoption par la Banque du Canada d'une politique visant à réduire le taux d'expansion de la masse monétaire. En moins d'un an, le taux d'inflation avait sensiblement baissé; de toute évidence, ce résultat n'a toutefois pas apporté une solution fondamentale ou à long terme au problème de la « stagflation ».

En dépit de cette amélioration, la performance de l'économie canadienne continua d'être médiocre, en raison notamment des incertitudes découlant de la persistance des anticipations inflationnistes, de la surévaluation du dollar canadien (qui s'échangeait alors à plus d'un dollar É.-U.) et de la faiblesse de la productivité. Même si la performance économique des autres principaux pays de l'OCDE a, elle aussi, été faible durant la seconde moitié des années 70, l'évolution qu'a connue la situation économique du Canada a été particulièrement décevante à maints égards[1].

L'ampleur de cette détérioration progressive de la performance économique ressort clairement des graphiques 1-1 à 1-4. En dépit de fluctuations d'une année à l'autre, les taux annuels de croissance de la DNB ont affiché une tendance à la baisse depuis le début des années 70, comme l'a fait d'ailleurs le taux de croissance de la productivité industrielle. Les taux d'inflation ont monté en flèche et, en 1980, ils dépassaient à nouveau la barre des 10 %, en dépit des effets modérateurs exercés par la Commission de lutte contre l'inflation et la détermination des autorités monétaires à maintenir la croissance de la masse monétaire à l'intérieur d'une fourchette assez étroite. Après s'être maintenu aux environs de 8 % pendant plusieurs années, le taux de chômage s'est remis à grimper au fur et à mesure que la récession s'accentuait. Nous reviendrons sur ces questions au chapitre 3.

Graphique 1-1

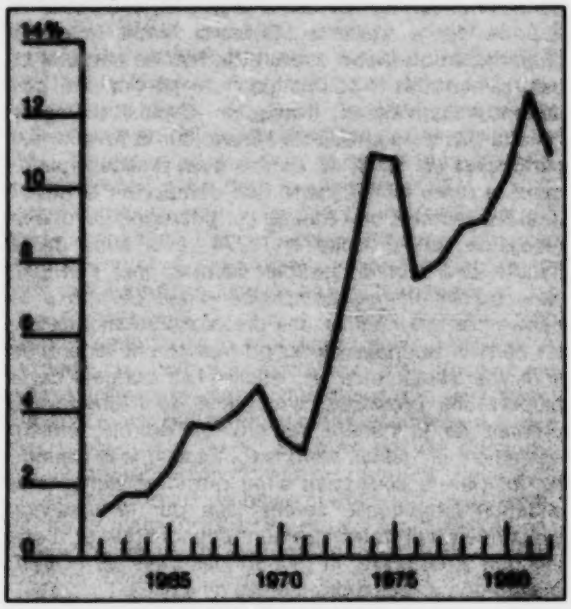
Taux annuel de croissance de la DNB réelle, Canada, 1962-1982



SOURCE Données de Statistique Canada.

Graphique 1-2

Taux annuel de croissance de l'indice des prix à la consommation, Canada, 1962-1982



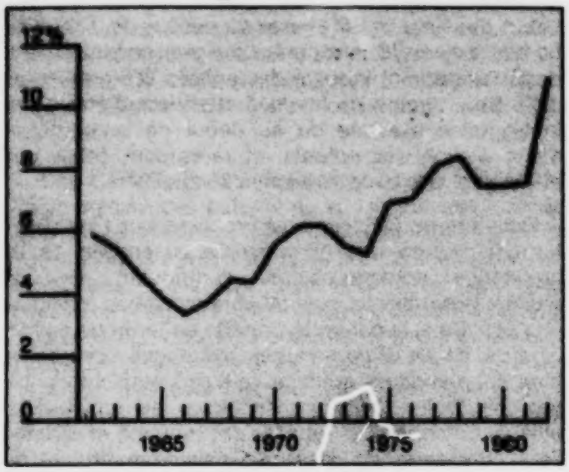
SOURCE Données de Statistique Canada.

Au cours de cette période, les dépenses tant au niveau fédéral qu'à celui des provinces ont augmenté plus rapidement que les recettes, sauf en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique. Dans le but de freiner la hausse des coûts et de satisfaire aux demandes des provinces qui réclamaient une plus grande souplesse dans l'administration des programmes et une plus grande imputabilité, le gouvernement fédéral en vint à une entente avec celles-ci en 1977, en vue de mettre un terme à certains programmes à frais partagés, de transférer des points d'impôt et d'assouplir les modalités d'autres programmes de transferts aux provinces. Même si, à la fin des années 70 et au début des années 80, la progression des dépenses fédérales au titre des biens et services était inférieure à la croissance du PNB, le gouvernement a dû, en raison de l'accélération de l'inflation, augmenter sans cesse le rendement des nouvelles émissions d'obligations d'épargne du Canada tout en accordant des primes sur les anciennes émissions afin d'inciter le public à ne pas les encaisser. La hausse des subventions à l'importation du pétrole attribuable à de nouvelles augmentations des cours mondiaux du pétrole, l'accroissement des paiements relatifs au service de la dette et les divers programmes de transferts aux entreprises et aux particuliers (notamment pour lutter contre le chômage) sont autant de facteurs qui ont contribué à la détérioration de la situation financière du gouvernement.

Le fait que les Canadiens aient historiquement compté sur l'épargne étrangère pour répondre à leurs besoins internes d'investissements privés et publics en a amené plusieurs à s'inquiéter de l'importance de la propriété étrangère dans les divers secteurs de l'économie canadienne. Ces préoccupations, conjuguées à plusieurs prises de contrôle par des entreprises étrangères, ont incité le gouvernement à confier en 1973 à l'Agence d'examen de l'investissement étranger le mandat de tamiser les investissements étrangers et de veiller à ce qu'ils servent bien les intérêts du Canada. En fait, le gouvernement fédéral

Graphique 1-3

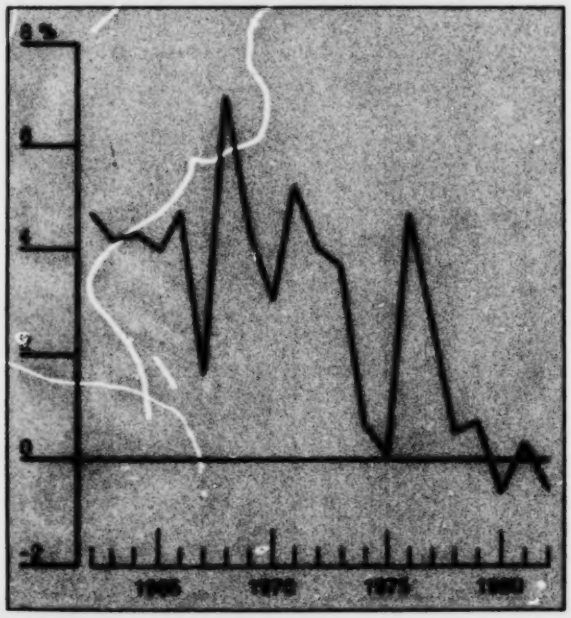
Taux de chômage, Canada, 1962-1982



SOURCE Données de Statistique Canada.

Graphique 1-4

Taux annuel de croissance de la productivité[1] des industries du secteur privé, Canada, 1962-1982



1 Production par heure-personne.
SOURCE Données de Statistique Canada.

avait auparavant manifesté son intention de s'engager directement dans des investissements à caractère commercial lorsqu'il a créé la Corporation de développement du Canada en 1971. La hausse rapide du prix mondial du pétrole contribua à sensibiliser l'opinion à l'emprise de capitaux étrangers sur l'industrie canadienne des hydrocarbures et à faire miroiter les perspectives de retirer des rentes économiques considérables sur la mise en valeur, comme plusieurs le prévoyaient alors, des immenses réserves récupérables de pétrole et de gaz au large des côtes et dans l'Arctique. C'est avec le même objectif en tête que le gouvernement fédéral créait Petro-Canada en 1975, en vue de servir d'entreprise-témoin dans le secteur énergétique. Plus tard, en octobre 1980, il manifestait sa volonté d'intervenir davantage dans ce secteur en dévoilant son Programme énergétique national (PEN).

Encore en évolution, le PEN réaffirme les objectifs de « sécurité énergétique » et d'une participation canadienne accrue. Il vise également à définir le partage de la rente provenant des ressources énergétiques entre les producteurs, les consommateurs et les deux paliers de gouvernement. Cependant, il est clair que dans sa version initiale, le PEN imposait un régime de contrôle des prix, de nouvelles taxes et une réglementation qui faisaient planer une menace sur les recettes des sociétés et des provinces productrices. L'exode de capitaux qui s'ensuivit allait ajouter aux difficultés que connaissait déjà le pays. Les négociations survenues par la suite, principalement avec l'Alberta, contribuèrent à atténuer le caractère unilatéral du PEN et aboutirent à un accord fédéral-provincial sur les prix, la fiscalité et les mesures visant à encourager la prospection du pétrole et du gaz naturel. La baisse imprévue du prix mondial du pétrole et la chute de la demande aux États-Unis pour le gaz naturel canadien ont toutefois rendu la situation plus complexe. Les nouveaux accords conclus à l'été de 1983 ne s'appliqueront que jusqu'à la fin de 1984. (Le manque d'espace ne nous permet pas d'insister ici sur le rôle extrêmement important qu'a joué et que continuera de jouer la mise en valeur des ressources énergétiques au Canada. Nous poursuivons cependant des travaux dans ce domaine qui mèneront à la publication d'un rapport complet sur l'énergie en 1984.)

Nul doute qu'au cours de la dernière décennie, l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers et plusieurs autres mesures, conjuguées à l'ampleur des programmes sur lesquels reposent les systèmes de santé, d'enseignement et de sécurité sociale au Canada, et pour lesquels les provinces ont dû engager des dépenses croissantes, ont influé considérablement sur la capacité financière du gouvernement

fédéral à orienter l'évolution de l'économie. Les stabilisateurs automatiques intégrés à la structure budgétaire ayant pris plus d'importance, la possibilité de recourir à des mesures discrétionnaires de stabilisation contracyclique s'en est trouvée réduite. Dans l'ensemble, le rôle des provinces dans les questions économiques est devenu beaucoup plus important qu'il ne l'était il y a plusieurs décennies. Par conséquent, il importe donc plus que jamais que les deux paliers de gouvernement, chacun à l'intérieur de sa compétence constitutionnelle, conjuguent leurs efforts en vue d'assurer une vitalité économique nouvelle à notre pays. La portée des questions abordées lors des conférences fédérales-provinciales et des rencontres des premiers ministres, et la fréquence de ces réunions témoignent de la nécessité de recourir à ce mécanisme dans plusieurs domaines.

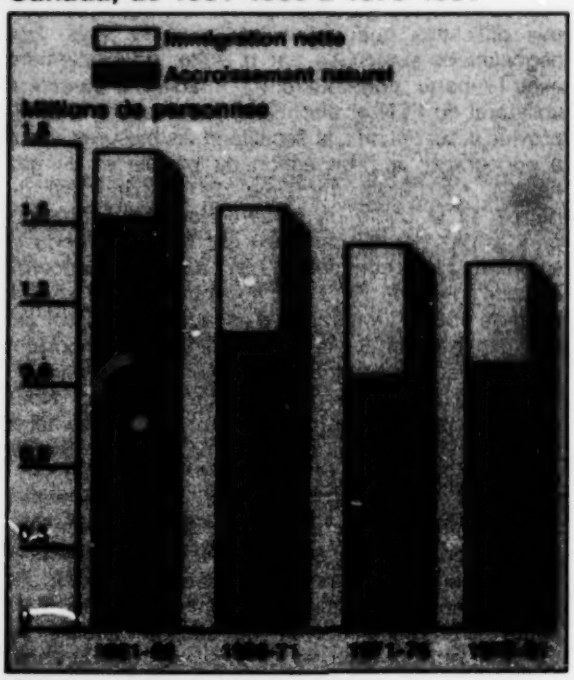
La situation actuelle

La population canadienne est aujourd'hui plus âgée, plus urbanisée, plus instruite et plus cosmopolite qu'elle ne l'était il y a 20 ans. Un plus grand nombre de Canadiens travaillent, et un plus grand nombre aussi sont en chômage. La croissance démographique s'est ralentie tout au long de cette période, passant d'environ 2 % annuellement au début des années 60 à juste au-dessus de 1 % à la fin des années 70; elle continuera vraisemblablement de le faire durant le reste des années 80 (graphique 1-5). Bon nombre de femmes attendent d'être dans la vingtaine avancée ou au début de la trentaine avant d'avoir des enfants, et rares sont celles qui envisagent une maternité après 35 ans.

Dans ces conditions, il est probable que l'immigration demeurera une composante essentielle de la croissance démographique, contribuant ainsi à enrichir le patrimoine culturel et la mosaïque ethnique du pays. Dans le passé, le Canada en tant que nation a retiré de l'immigration des avantages considérables; les personnes qui sont venues s'établir au pays ont contribué à l'effort productif par leur savoir-faire et leurs compétences, et elles ont renforcé et diversifié la demande de biens de consommation et la croissance en général. Actuellement, près d'un Canadien sur six est né à l'étranger. Et tandis que les

Graphique 1-5

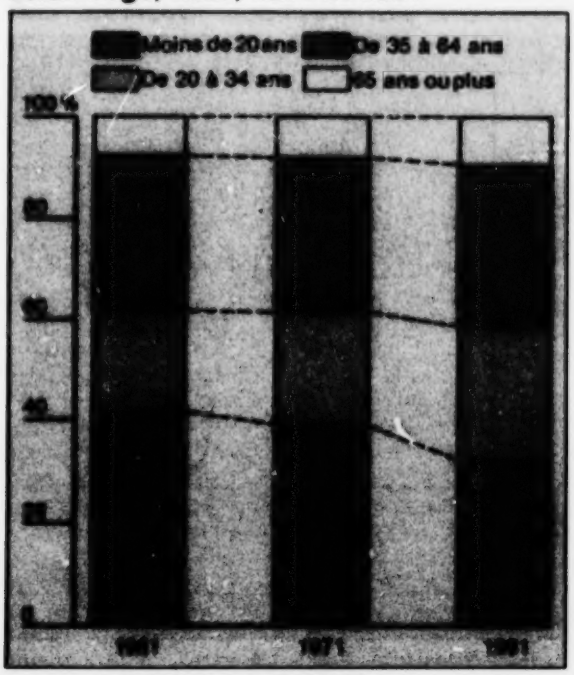
Croissance de la population, Canada, de 1961-1966 à 1976-1981



SOURCE Données de Statistique Canada.

Graphique 1-6

Répartition de la population canadienne selon l'âge, 1961, 1971 et 1981



SOURCE Statistique Canada (CANSIM).

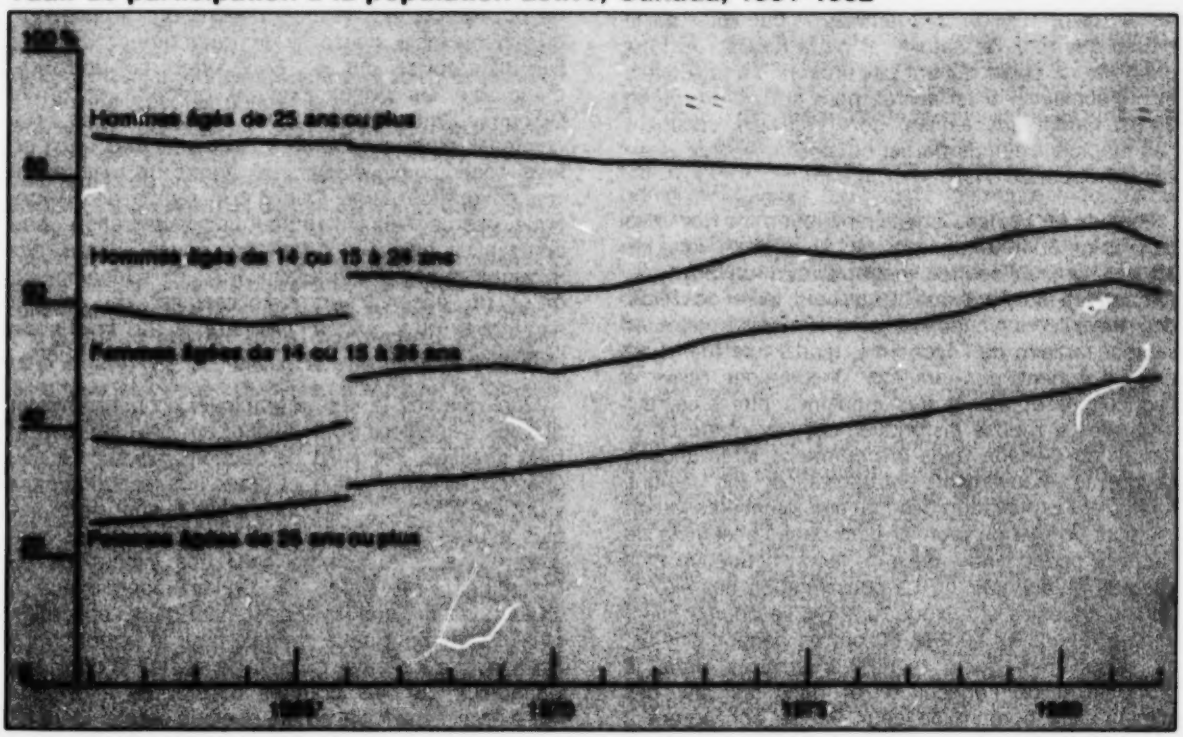
contingents venant d'Europe – la principale source traditionnelle d'immigration – ont diminué, le nombre de résidents canadiens nés en Asie, dans les Antilles, en Amérique centrale et en Amérique du Sud a augmenté considérablement. Nous estimons que la diversité ethnique de notre pays ainsi que l'accueil qu'il accorde, entre autres, à des réfugiés en provenance de divers continents, constituent une source de vitalité.

Les Canadiens ont vieilli. Il y a une génération, l'âge médian des enfants de la « vague des naissances » d'après-guerre était d'environ 10 ans; il est maintenant d'environ 30 ans. Bien que les rangs des personnes âgées (de 65 ans et plus) aient déjà grossi, ce n'est pas avant plusieurs décennies que ce groupe d'âge connaîtra une forte expansion. Sous ce rapport, les Canadiens se trouvent donc dans une situation très avantageuse. Le déclin rapide de la proportion de jeunes et la modeste croissance de la proportion de personnes âgées signifient que la population canadienne en âge de travailler par rapport au nombre des personnes à charge a augmenté de façon appréciable (graphique 1-6). Ce changement a aussi contribué à faire hausser le taux d'épargne global.

Parallèlement à cette évolution, de profonds changements se sont produits dans la structure de la main-d'œuvre canadienne, comme en témoigne la hausse des taux d'activité des femmes et des jeunes (graphique 1-7), et la baisse de ceux des hommes de plus de 55 ans qui témoigne d'une tendance à prendre une retraite anticipée. Il y a deux décennies, les hommes et les femmes âgés de 25 ans et plus intervenaient respectivement pour 60 % et 18 % de la population active, tandis que les personnes ayant entre 15 et 24 ans représentaient 22 % de l'ensemble (tableau 1-1). Aujourd'hui, la part relative des hommes adultes a diminué pour se situer à environ

Graphique 1-7

Taux de participation à la population active, Canada, 1961-1982[1]



1 En 1975, l'Enquête sur la population active a été modifiée. La limite d'âge inférieure pour qu'une personne soit considérée comme faisant partie de la population active a été portée de 14 à 15 ans. Statistique Canada a révisé certaines séries de données suivant les définitions de la nouvelle enquête en remontant jusqu'à 1966; c'est ce qui explique la rupture dans les données en 1965-1966.

SOURCE Statistique Canada (CANSIM).

Tableau 1-1

Composition de la population active, selon l'âge et le sexe, Canada, 1962, 1972 et 1982

En pourcentage

	1962[1]	1972	1982
Hommes			
de 15 à 24 ans	13,1	14,5	13,4
de 25 à 54 ans	48,3	41,2	38,0
de 55 ans et plus	11,4	9,5	7,5
Sous-total	72,8	65,2	58,9
Femmes			
de 15 à 24 ans	8,8	11,6	11,6
de 25 à 54 ans	15,5	19,5	25,8
de 55 ans et plus	2,9	3,7	3,7
Sous-total	27,2	34,8	41,1
Total	100,0	100,0	100,0

1 Ancienne définition de la population active qui incluait les personnes de 14 ans.

SOURCE Données de Statistique Canada.

46 %; la proportion des femmes – par suite de la baisse des taux de natalité et de la hausse du taux d'activité de celles qui ont des enfants d'âge scolaire et pré-scolaire – s'est accrue pour atteindre près de 30 %. Quant aux jeunes, dont plusieurs occupent des emplois à temps partiel ou saisonniers, ils interviennent pour 25 %.

Près de 60 % des Canadiens vivent dans des villes de plus de 30 000 habitants, 45 % résidant dans les 10 plus grands centres métropolitains du pays, de l'Atlantique au Pacifique. De même, près de 70 % des travailleurs canadiens sont employés dans le secteur tertiaire de l'économie, tandis que moins de 7 % occupent des emplois directement reliés à l'agriculture et aux autres industries primaires, sur lesquelles a reposé historiquement l'avantage comparatif du Canada dans le commerce international. Malgré le mouvement d'urbanisation, les régions rurales et l'exploitation des matières premières jouent toujours un rôle de premier plan dans l'ensemble de l'activité économique, mais de façon beaucoup plus intégrée qu'auparavant. La consolidation des exploitations agricoles et l'exode rural qui se poursuivaient encore durant les années 60 ont en général pris fin, en raison des gains relatifs enregistrés dans la productivité de l'agriculture et dans les prix des aliments. Le nombre de ceux qui se consacrent à l'agriculture s'est en quelque sorte stabilisé à un peu moins de 5 % de l'emploi total. Toutes ces personnes ne sont certes pas occupées à temps plein à des activités agricoles; une grande majorité d'entre elles déclarent percevoir des revenus de sources non agricoles qui s'avèrent plus élevés que ceux provenant de l'agriculture. Toutefois, les personnes se consacrant à temps plein à l'exploitation agricole semblaient, du moins avant la récession, en retirer des gains qui se comparaient avantageusement à ceux des autres travailleurs indépendants[2]. Les mines, l'exploitation forestière et la mise en valeur des ressources énergétiques demeurent des composantes essentielles de l'économie, et bien qu'il s'agisse d'industries à très fort coefficient de capital, leur prospérité a un effet multiplicateur considérable sur l'emploi dans les autres secteurs de l'économie. La capacité de production du pays étant devenue plus diversifiée et les petites entreprises manufacturières et autres ayant pris plus d'importance, les petites villes et celles de taille moyenne ont connu un nouvel essor. Au cours des années 70, ces centres urbains ont progressé plus rapidement que les grandes villes pour la première fois depuis la Deuxième Guerre mondiale.

À l'issue de deux décennies de croissance économique au cours desquelles la structure industrielle s'est modifiée, et en dépit d'importants mouvements de population, les diverses régions du Canada ont, dans l'ensemble, conservé leur caractère propre. Les flux migratoires ont eu pour effet, en définitive, d'accroître les populations de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. L'exode hors du Québec a été continuel, alors que l'Ontario, qui jadis accueillait de forts contingents de migrants, enregistre maintenant une émigration nette. Quant à la région de l'Atlantique, elle connaît aujourd'hui une immigration nette après avoir affiché pendant des années des soldes migratoires négatifs (tableau 1-2). Plus récemment, on a pu observer un ralentissement du courant migratoire qu'a connu l'Alberta à la faveur de l'expansion rapide de l'industrie pétrolière et gazière.

Quel que soit le critère employé, on peut affirmer que les Canadiens sont aujourd'hui bien instruits et bien qualifiés. Par suite de l'accent mis sur l'enseignement et la formation, et grâce aux ressources qui y ont été affectées, les connaissances sont devenues plus accessibles et l'éventail des cours et des programmes offerts, comme celui des institutions de formation, s'est élargi. Le Conseil économique a toujours estimé que l'investissement dans l'éducation était d'une importance capitale pour la performance économique du pays et qu'il permettait d'offrir aux Canadiens de plus grandes possibilités. Bien que notre optimisme initial ait été quelque peu tempéré en partie par les réalités du marché, les changements qui se sont produits dans l'évolution des inscriptions nous paraissent encourageants. Les progrès les plus marquants sont survenus au cours des années 60, alors que les taux d'inscription dans les institutions

Tableau 1-2

Migration interprovinciale nette[1], par province, Canada, 1961-1980

Milliers de personnes

	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980
Terre-Neuve	-12,6	-19,8	4,1	-6,8
Île-du-Prince-Édouard	-2,1	-3,1	2,7	1,7
Nouvelle-Écosse	-21,5	-16,5	10,6	1,3
Nouveau-Brunswick	-20,7	-21,5	17,2	6,2
Québec	-19,1	-116,3	-81,8	-154,8
Ontario	70,2	152,1	-23,5	-53,6
Manitoba	-24,0	-50,5	-30,4	-49,1
Saskatchewan	-37,2	-78,9	-37,9	10,4
Alberta	-2,6	25,1	49,8	146,3
Colombie-Britannique	69,6	129,4	89,2	98,4

1 Non compris le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

SOURCE S. Winer et D. Gauthier, *Les migrations internes et la structure budgétaire d'un État fédéral*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

postsecondaires et les collèges communautaires ont presque doublé[3]. Même si le vieillissement progressif de la génération correspondant à la forte natalité de la période d'après-guerre explique la diminution progressive du nombre des étudiants aux niveaux primaire et secondaire, ainsi qu'aux programmes à plein temps de premier cycle des universités (de 1977 à 1981), beaucoup plus de travailleurs qu'auparavant poursuivent des études. En fait, plus d'un quart de million de Canadiens sont inscrits comme étudiants à temps partiel dans les universités canadiennes et ce contingent représente près de 40 % des inscriptions aux cours du premier cycle. Les progrès accomplis dans le domaine de l'enseignement se sont manifestés à tous les niveaux du système scolaire; le Canada a, par conséquent, comblé l'écart de deux ans qui le séparait des États-Unis en ce qui concerne le nombre moyen d'années de scolarité. La proportion des jeunes Canadiens qui terminent leurs études secondaires a aussi augmenté. Alors que l'on dénombrait 47 % de diplômés de l'école secondaire parmi les jeunes de 18 ans en 1969, le rapport s'établissait à 62 % en 1979. Les institutions non universitaires se sont par ailleurs fortement diversifiées. Dans les collèges communautaires, les seules inscriptions à temps plein atteignent maintenant les deux tiers de celles des universités.

Les revenus réels des Canadiens sont aujourd'hui beaucoup plus élevés qu'ils ne l'étaient il y a une génération. Cela tient au dynamisme de l'économie au cours des années 60 et au début des années 70, ainsi qu'au taux d'activité accru des femmes et des jeunes qui ont ainsi contribué à la croissance du revenu familial réel. Dans l'ensemble, le revenu réel des familles a augmenté de 4 % par année entre 1965 et 1975 (soit d'environ 47 % au cours de la décennie), comparativement à un peu plus de 1 % de 1975 à 1981 (certaines données préliminaires indiquent qu'il aurait baissé en 1982). Si l'on examine la situation dans les diverses régions, on peut constater que les revenus personnels et familiaux dans les provinces de l'Atlantique sont encore inférieurs à la moyenne nationale, bien que l'écart se soit rétréci. Au cours de la dernière décennie de recensement, ce sont les familles de la Saskatchewan, de l'Alberta et de Terre-Neuve qui ont accusé les gains les plus considérables, celles de l'Ontario et du Québec enregistrant les plus faibles (graphique 1-8) Ces moyennes masquent cependant des situations très diverses et reflètent, en partie, la générosité accrue des programmes de transferts décrits précédemment.

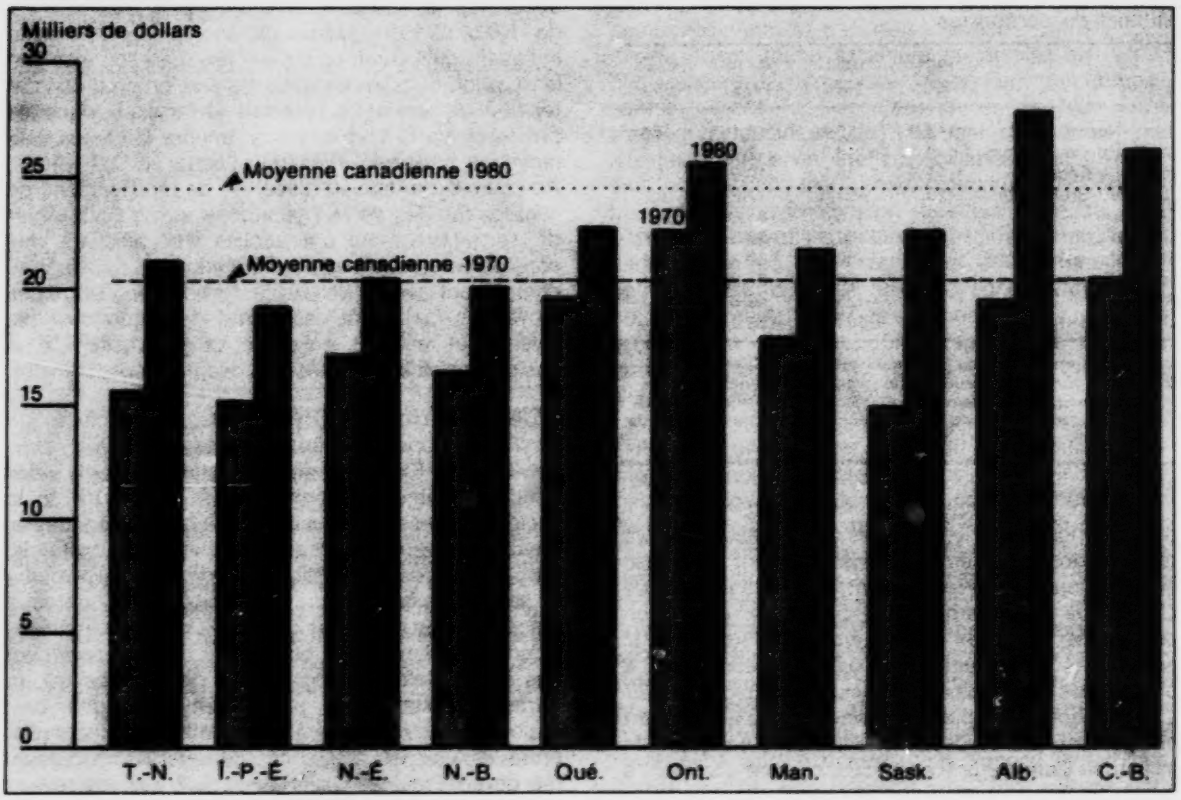
Depuis sa création en 1963, le Conseil économique s'est préoccupé de la répartition des revenus et, dans son Premier Exposé annuel, il estimait que l'un des principaux objectifs économiques et sociaux de la société canadienne devait être de répartir équitablement des revenus croissants. Depuis 1965, toutefois, l'évolution des possibilités d'emploi, la politique sociale et les facteurs démographiques ont contribué à accroître les disparités de revenu entre les individus et entre les familles et ce, malgré un rétrécissement des écarts entre les régions. Ce phénomène est en partie attribuable au poids démographique plus important des ménages âgés et des jeunes ménages, entre lesquels les différences de revenu ont toujours été grandes et, en partie aussi, à l'écart de revenu croissant entre les familles où il n'y a qu'un seul travailleur rémunéré et celles où l'on en dénombre deux ou plus.

Les familles où les deux conjoints travaillent – phénomène de plus en plus courant – sont celles dont le niveau et la croissance du revenu moyen ont été les plus élevés parmi l'ensemble des familles et des personnes. Par ailleurs, la situation des familles monoparentales dirigées par une femme est beaucoup plus difficile; ce groupe représente, à l'heure actuelle, le sixième des familles avec enfants. Plusieurs de ces familles sont prises au « piège de la dépendance » à l'égard de l'aide sociale, en ce sens que même si la mère peut trouver un emploi satisfaisant, le salaire qu'elle gagne entraîne le plus souvent une forte réduction, quand ce n'est pas une cessation complète, des prestations d'aide sociale. Nous reviendrons sur ces questions aux chapitres 4 et 5.

La composition ethnique, les niveaux d'instruction et de revenus sont donc très différents aujourd'hui de ce qu'ils étaient il y a 20 ans. Si les revenus réels et le

Graphique 1-8

Revenu moyen des ménages en dollars de 1980, par province, Canada, 1970 et 1980



SOURCE Données de Statistique Canada.

niveau de vie ont connu des progrès considérables, quoique plus lents ces dernières années, beaucoup de Canadiens sont encore économiquement défavorisés en dépit du régime de sécurité sociale qui a été mis en place. La persistance du chômage, la menace de nouvelles pressions inflationnistes et la complexité de l'administration budgétaire de l'État demeurent de sérieuses sources de préoccupations.

Le fardeau financier

Le tableau 1-3 donne une idée de l'ampleur du système canadien de sécurité sociale considéré sous l'angle des dépenses que lui consacrent les gouvernements. Outre l'aide qu'ils apportent aux chômeurs, aux personnes âgées et aux retraités, les divers programmes s'adressent aussi aux anciens combattants, aux autochtones, aux travailleurs accidentés, aux handicapés et aux autres personnes qui sont dans une situation économique particulièrement difficile. Les prestations de sécurité de la vieillesse en sont la principale composante et le nombre de prestataires a plus que doublé au cours des deux dernières décennies en raison du vieillissement progressif de la population. Trois volets du système de sécurité sociale – le RSV et le SRG, l'assurance-chômage et le Régime d'assistance publique du Canada – intervenaient à eux seuls pour presque 60 % des dépenses de sécurité sociale en 1981-1982. Les déboursés du régime d'assurance-chômage ont depuis lors connu une hausse spectaculaire.

Tableau 1-3

Dépenses publiques au titre de l'aide sociale, Canada, 1962, 1972 et 1982[1]

En millions de dollars

	1962	1972	1982
Allocations familiales et allocations aux jeunes	520,8	637,1	2 019,5
Crédits d'impôt fédéraux aux familles	–	–	1 101,2
Crédits et remises d'impôt provinciaux	–	–	1 302,5
Indemnités et pensions aux anciens combattants	253,2	308,6	912,5
Assurance-chômage	409,2	1 814,7	5 398,7
Indemnités au titre des accidents du travail	93,2	239,4	1 311,3
Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada	–	169,3	199,4
Sécurité de la vieillesse[2]	625,1	2 205,3	8 585,3
Régime des rentes du Québec et Régime de pensions du Canada	–	192,7	3 314,9
Aide aux personnes âgées	61,6	–	–
Indemnités aux aveugles et aux invalides	38,4	11,3	–
Aide aux chômeurs	175,8	2,1	–
Indemnités aux mères nécessiteuses	48,1	–	–
Régime d'assistance publique du Canada	–	1 431,0	5 094,0
Programmes fédéraux d'aide et de services sociaux aux Indiens	–	53,2	219,0
Réadaptation professionnelle des handicapés	–	13,0	78,6
Autres programmes provinciaux de bien-être	115,9	297,6	2 538,3
Dépenses des municipalités au titre du bien-être social	42,6	132,8	437,1
Total	2 383,9	7 478,2	32 512,5

1 Pour l'année financière se terminant le 31 mars.
2 Comprend les pensions de sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et l'allocation au conjoint.

SOURCE Santé et Bien-être social Canada, « Statistiques de la sécurité sociale, Canada et les provinces, de 1953-1954 à 1981-1982 », Ottawa, Direction des systèmes d'information, 1983.

Il en est résulté une forte croissance des transferts aux personnes et une hausse marquée des paiements de transfert par rapport aux autres sources de revenu personnel (tableau 1-4). De même, la croissance du rôle de l'État comme fournisseur de biens et services s'est traduite par une forte augmentation de l'importance relative des salaires et traitements dans le secteur public. L'addition de ces deux éléments donne une idée approximative de la part du revenu personnel provenant directement des gouvernements. Bien que celle-ci se soit stabilisée depuis 1977, notamment à la suite des efforts entrepris par le gouvernement fédéral pour harmoniser la progression de ses dépenses à celle du PNB, il est évident que le bien-être économique de nombre de Canadiens dépend beaucoup plus aujourd'hui des transferts publics que ce n'était le cas il y a une génération. Du même coup, le fardeau fiscal des contribuables s'est aussi accru considérablement.

Plusieurs sont perplexes devant cette dépendance accrue à l'égard du secteur public. Le Canada n'est évidemment pas le seul pays où le rôle de l'État s'est considérablement développé. Dans presque tous les pays industrialisés, le secteur public a connu une expansion marquée en réponse à des préoccupations d'ordre social. Parmi les pays de l'OCDE, le Canada occupe en fait un rang intermédiaire en ce qui concerne le rapport des dépenses publiques au PNB nominal. Au cours des deux dernières décennies, l'ensemble des dépenses publiques au Canada, exprimées en pourcentage du PNB, a progressé plus

Tableau 1-4

L'État et la répartition des revenus, Canada, 1961-1981

En pourcentage

	Transferts aux particuliers en pourcentage du revenu personnel	Salaires versés par l'État en pourcentage de l'ensemble des salaires	Part du revenu personnel provenant directement de l'État
1961	9,0	19,4	22,5
1962	8,9	19,6	22,3
1963	8,6	19,8	22,2
1964	8,5	19,9	22,4
1965	8,3	19,7	22,2
1966	8,1	20,1	22,3
1967	9,2	21,1	24,3
1968	9,8	22,0	25,4
1969	10,0	22,6	26,0
1970	10,5	23,1	27,0
1971	11,1	23,7	27,9
1972	11,8	23,7	28,4
1973	11,4	23,2	27,6
1974	11,9	23,5	28,2
1975	12,5	24,4	29,5
1976	12,5	24,6	30,1
1977	13,0	24,9	30,7
1978	13,1	25,0	30,6
1979	12,5	24,2	29,5
1980	12,8	24,3	30,0
1981	12,5	24,2	29,4

SOURCE Données de Statistique Canada.

lentement qu'en Allemagne de l'Ouest, en Suède et aux Pays-Bas, mais plus rapidement qu'aux États-Unis, en France et au Japon.

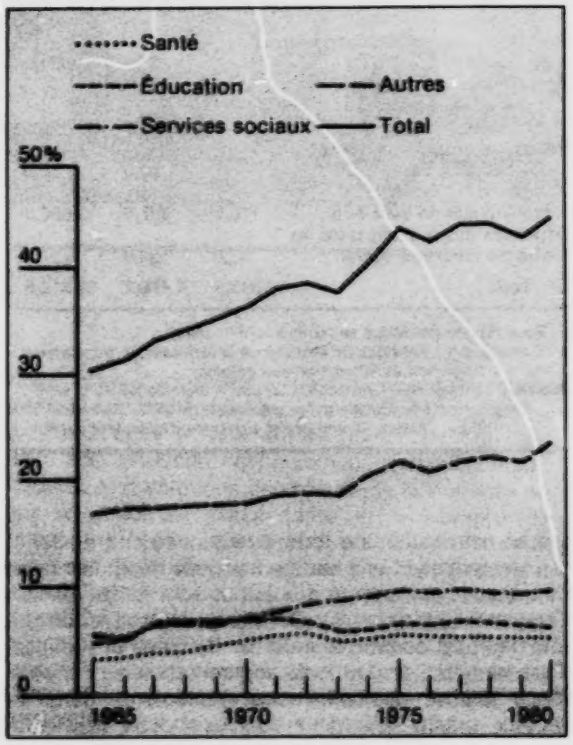
De telles données ne reflètent cependant qu'un aspect de l'intervention du secteur public dans l'économie. Elles ne tiennent pas compte du rôle des sociétés qui sont propriétés ou sous contrôle de l'État, ni de l'impact de la fiscalité ou de la réglementation gouvernementale sur les décisions privées. Il est, bien sûr, difficile d'évaluer l'incidence de ces aspects de l'activité gouvernementale sur la performance de l'économie, mais il ne fait pas de doute que les stimulants fiscaux ou « les dépenses fiscales » ont pris une importance croissante entre les années 60 et 70, de même que l'intervention réglementaire dans l'ensemble de l'économie[4]. Le rôle des entreprises appartenant ou sous contrôle de l'État s'est amplifié au cours des dernières années tandis que la participation des gouvernements, notamment dans les secteurs financier et énergétique, s'est accrue. En 1980, l'actif des sociétés de la Couronne, tant fédérales que provinciales, comptait pour environ 15 % de l'actif total des sociétés canadiennes.

Les Canadiens ont montré qu'ils attachaient une grande importance au maintien de normes élevées dans les domaines de la santé, de l'enseignement, du ressourcement de la main-d'œuvre et de la sécurité du revenu, et qu'ils étaient disposés à en défrayer les coûts. La vague de nouveaux programmes lancés au cours des années 60 et au début des années 70 s'est inévitablement traduite par une hausse de la part relative des dépenses de sécurité sociale dans le PNB. S'agissant des soins de santé, le financement public s'est en partie substitué à des dépenses qui auraient normalement été assumées à titre individuel, mais l'accès aux divers programmes devenant plus universel, elles ont augmenté en proportion du PNB. Au départ, l'accroissement du fardeau fiscal ne s'est pas révélé insupportable, étant donné le dynamisme de la croissance et la progression rapide du revenu familial. Comme le rythme de l'inflation restait modéré et que la fiscalité à l'époque n'avait pas encore été l'objet d'un mécanisme d'indexation, les recettes des gouvernements ont augmenté rapidement, leur permettant ainsi de satisfaire à court terme à des demandes nouvelles et d'élargir le champ des politiques sociales. De 1965 à 1975, les dépenses globales des gouvernements au titre de la santé, de l'enseignement et de l'aide sociale sont passées de 13 à 22 % du PNB (graphique 1-9). Par la suite, les circonstances jusque-là propices à ce genre de dépenses se sont soudainement modifiées, et la conjugaison de plusieurs facteurs – croissance lente, chômage en hausse et indexation effective de l'impôt sur le revenu des particuliers et de plusieurs programmes de prestations – a imposé des limites à la capacité financière des gouvernements. Les coûts de l'assurance-chômage ont presque quintuplé entre 1970 et 1975, et des modifications ont par la suite été apportées pour limiter les prestations et corriger certains aspects ayant un effet négatif sur l'incitation au travail, sans pour autant compromettre l'universalité du régime et son objectif de soutien du revenu. D'autres programmes comportaient cependant des engagements qu'il n'était pas facile de réduire, particulièrement lorsque, comme dans le cas du régime de l'assurance-chômage, une conjoncture économique de plus en plus déprimée provoquait une augmentation du nombre de prestataires.

Certaines améliorations ont également été enregistrées. En premier lieu, la baisse des inscriptions dans les écoles primaires et secondaires, accompagnée d'un nivellement des inscriptions dans les institutions universitaires, ont permis aux gouvernements de réduire quelque peu la part des ressources affectées

Graphique 1-9

Dépenses des gouvernements en proportion du PNB, selon diverses composantes, Canada, 1965-1980



SOURCE Données de Statistique Canada.

à l'enseignement. De même, une fois en place l'essentiel de l'infrastructure du secteur de la santé, les provinces réussirent assez bien à contrôler les coûts des soins tout en respectant les conditions convenues quant à l'accessibilité universelle du régime. En pourcentage du PNB, les coûts des services de santé au Canada n'ont pas augmenté au cours de la dernière décennie, tandis qu'aux États-Unis, où les régimes privés prédominent, cette proportion s'est fortement accrue[5]. Les Canadiens peuvent être fiers des progrès accomplis. La protection accordée par les gouvernements au Canada dans les secteurs des soins hospitaliers et des services médicaux (les médicaments n'étant toutefois pas inclus) est au moins aussi étendue que celle consentie par les principaux autres pays de l'OCDE; par ailleurs, c'est au Canada que le total des dépenses de soins de santé, exprimées en pourcentage du PNB, s'est accru le moins rapidement au cours de la période de 1971 à 1980 (voir le tableau A-1).

Des pressions en sens contraire se sont toutefois manifestées. Des hausses de rémunération considérables accordées récemment aux médecins ont contribué à faire augmenter les coûts dans certaines provinces. La tendance des médecins à se retirer de l'assurance-maladie, à exiger des honoraires supplémentaires ou à préconiser l'imposition d'un tarif pour l'utilisation des services hospitaliers n'a pas contribué à accroître les dépenses de l'État au titre de la santé. Elle s'est cependant traduite par une augmentation des dépenses du secteur privé et, par conséquent, par une hausse de la proportion des dépenses totales de santé dans le PNB[6]. Du côté de l'enseignement, la baisse de 15 % du ratio élèves-enseignant observée aux niveaux primaire et secondaire durant les années 70 a contribué à contenir les coûts. Les dépenses des gouvernements au titre de l'enseignement postsecondaire se sont accrues non seulement en raison de l'augmentation des inscriptions, mais aussi parce qu'ils se sont engagés à prendre en charge une proportion croissante des coûts totaux. Ainsi, il importe de signaler que la part du financement privé représentée par les frais de scolarité dans le total des dépenses d'enseignement postsecondaire était inférieure à 9 % en 1980, contre presque 18 % en 1961.

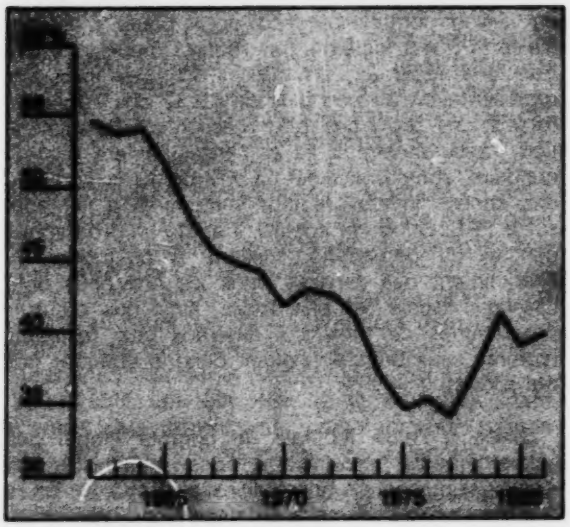
Comme plusieurs aspects des soins de santé, de l'enseignement et de la sécurité sociale relèvent de la compétence des provinces, il n'est pas surprenant de constater que leurs dépenses, exprimées en pourcentage du PNB, ont plus que doublé depuis 1961. Bien entendu, une bonne partie de cet effort a été financée par le biais des programmes à frais partagés avec le gouvernement fédéral. En vertu de l'entente fédérale-provinciale de 1977 sur le Financement des programmes établis (FPE), l'aide fédérale a pris la forme de paiements en espèces au prorata de la population, ainsi que de transferts de points d'impôt. Cette façon de procéder a donné aux provinces une plus grande latitude dans l'agencement de leurs dépenses tout en assurant au gouvernement fédéral un meilleur contrôle de ses propres coûts. L'entente sur le FPE n'a toutefois pas réduit l'importance des transferts fédéraux; en 1980-1981, ces transferts représentaient un peu plus de 46 % des dépenses totales des provinces pour l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire, comparativement à environ 43 % au cours des années immédiatement antérieures à l'entente sur le FPE. Outre cet accord, il existe un programme général de péréquation destiné à contribuer au financement des services dans les provinces dont l'assiette fiscale est plus faible, ainsi que d'autres programmes de transferts fédéraux plus restreints (comme ceux qui s'appliquent dans le domaine des transports).

Grâce à l'aide fédérale, le compte global des gouvernements provinciaux, des administrations locales et du secteur hospitalier n'a affiché, au cours des années, qu'un modeste déficit par rapport au PNB[7]. Toutefois, les recettes fiscales des provinces dépendent davantage des impôts indirects que celles du gouvernement fédéral. Comme leur élasticité par rapport au rythme de croissance de l'activité économique est plus faible que ne l'est celle des impôts sur le revenu, la progression des recettes fiscales des provinces a été moins rapide que celle du gouvernement fédéral au début de la période de prospérité économique; en revanche, l'ensemble des provinces n'a pas eu à subir par la suite une insuffisance de recettes fiscales. En fait, le solde global du compte des provinces s'est amélioré durant la dernière partie des années 70, surtout en raison de la progression des recettes énergétiques. Toutefois, il est redevenu négatif en 1982. Le RPC et le RRQ ont produit chaque année un excédent, mais celui-ci est devenu graduellement moins important.

Par suite des diverses ententes intervenues, les deux paliers de gouvernement se partagent maintenant la tâche de financer le vaste système de services sociaux qui existe au Canada. Certains pourraient être tentés d'y voir un rapport avec la croissance du déficit fédéral. En pourcentage du PNB, les dépenses fédérales (y compris les transferts aux autres gouvernements) n'ont pas augmenté entre 1975 et 1980; le rapport s'est élevé par la suite, parce que le dénominateur (le PNB réel) a diminué au cours de la récession. L'augmentation du déficit s'explique plutôt par une diminution des recettes en proportion du PNB, résultant de la faiblesse de la conjoncture économi-

Graphique 1-10

Dette brute du gouvernement fédéral en pourcentage du PNB, Canada, 1962-1981



SOURCE *Comptes publics du Canada.*

que de la fin des années 70 et du début des années 80, situation que l'on n'avait guère prévue lors de l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers en 1975. Même si l'ampleur du déficit fédéral actuel est inquiétante, il n'en demeure pas moins qu'en termes nominaux aussi bien que par rapport au PNB, le rapport dette-recettes du gouvernement fédéral est encore inférieur à ce qu'il était au milieu des années 60 (graphique 1-10).

D'aujourd'hui à demain

Les divers « filets de protection » mis en place au cours des années 60 (dont certains furent modifiés par la suite) ont évidemment pris de plus en plus d'importance à mesure que le chômage atteignait des proportions presque intolérables pour la société et que la population vieillissait et recourait davantage aux services de santé. Les récentes années de croissance lente ont rendu les Canadiens plus conscients des coûts et des difficultés de subvenir aux besoins de leurs concitoyens. Au moment où l'économie se relève de sa récession la plus grave depuis les années 30, les Canadiens pourront, s'ils œuvrent en ce sens, retrouver des rythmes de croissance plus soutenus et plus normaux, ainsi que des revenus réels plus élevés par suite d'une plus grande productivité et d'une meilleure compétitivité dans le secteur industriel. Dans la mesure où le Canada pourra soutenir la reprise et la croissance de son activité économique, tout en maintenant l'inflation dans des limites acceptables, il lui sera alors possible d'atteindre l'objectif de répondre aux besoins sociaux et autres de ses citoyens et d'améliorer les modalités d'application de ses programmes. À maints égards, ces objectifs s'inscrivent dans un même processus. Le Canada a besoin de citoyens en bonne santé, instruits et qualifiés, qui sont confiants de pouvoir compter sur un bon système de sécurité sociale pour maintenir l'économie compétitive; mais l'inverse est tout aussi vrai.

Maintenant que la reprise économique est perceptible, il convient d'évaluer le chemin qui reste à parcourir. Certes, des défis nous attendent, héritages du passé ou reflets du présent, et des possibilités nouvelles s'offriront à l'initiative publique et privée. Le Canada s'intègre de plus en plus à l'économie mondiale, une économie qui se diversifie et se spécialise à la fois et où la production industrielle est de plus en plus orientée vers les marchés mondiaux, où les perspectives au chapitre du commerce, des voyages et des mouvements de capitaux sont considérables. Dans un tel environnement, les producteurs canadiens doivent affirmer leur capacité concurrentielle en exploitant les ressources – travailleurs qualifiés, ingéniosité et richesses naturelles – pour lesquelles ils disposent d'un avantage comparatif. Pour demeurer compétitifs, les Canadiens doivent s'adapter continuellement au changement, être disposés à abandonner les entreprises et les industries qui ne sont plus commercialement viables et favoriser le déplacement des travailleurs et des capitaux vers d'autres activités plus prometteuses et plus profitables. Cela ne saurait se produire plus facilement que dans une économie ouverte et en croissance, où les coûts d'adaptation individuels sont amortis par des programmes qui assurent la transition sans entrave ni interruption. Cependant, il existera toujours des tensions entre ceux qui sont en faveur de mesures de protection et ceux qui sont engagés dans des activités fortement concurrentielles, non seulement dans les domaines du commerce et des investissements internationaux, mais aussi au sein même de l'économie canadienne. Un défi majeur auquel les gouvernements sont confrontés consiste à savoir résister aux demandes des groupes d'intérêt qui cherchent à éliminer la concurrence par le biais de marchés réglementés ou qui exercent des pressions qui, en définitive, ne feront qu'ajouter indûment aux coûts et contribuer à l'inflation.

Une autre tâche urgente sera de réduire le chômage et de concilier la mobilité des travailleurs et les possibilités d'emploi que le progrès technologique

amènera inévitablement. On ne sait pas ce que la robotique, les microplaquettes, les innovations dans le domaine de l'information et les développements biogénétiques signifieront en termes d'emplois et de qualifications professionnelles. Beaucoup d'emplois seront remplacés par d'autres nécessitant une connaissance des appareils électroniques ou des méthodes de production faisant appel à la cybernétique. On peut penser aussi que la démarcation entre emplois à temps plein, à temps partiel ou saisonniers s'estompera davantage, de même que la distinction entre cols bleus et cols blancs. Quoi qu'il arrive, hommes et femmes verront évoluer leur rôle sur les plans de l'instruction et du travail; il est à souhaiter que cette évolution se fera dans le sens d'une plus grande égalité des chances. Quant à savoir si la tendance actuelle vers des familles plus petites et des mariages moins durables persistera, c'est là une question à laquelle il est difficile de répondre. Quoi qu'il en soit, il sera sans aucun doute plus facile d'amortir l'effet perturbateur des changements sociaux dans une économie prospère offrant des services communautaires adéquats.

Les objectifs de la croissance économique et de la réduction du chômage ne sauraient être atteints si le secteur des entreprises manque de vitalité. Tandis que l'engouement récent dans certains milieux à l'égard des mégaprojets en tant que moteur de la croissance s'est dissipé pour céder la place à des attentes plus réalistes, il convient de rappeler que ce sont des petites entreprises qui ont assuré la majeure partie de la croissance de l'emploi au Canada dans les dernières années et qu'elles vont vraisemblablement continuer à jouer ce rôle. Les entreprises qui ont survécu à la récession ont sensiblement réduit leurs coûts d'exploitation, mais certaines restent encore fragiles et se doivent d'améliorer leur bilan. L'instauration d'un climat propice au refinancement et à la formation de nouvelles entreprises est un moyen souhaitable de favoriser la croissance et la diversification de l'économie. Même s'il est important de se préoccuper des questions sociales, les gouvernements doivent aussi veiller à ce que leurs politiques n'accroissent pas inconsidérément le fardeau des entreprises, des consommateurs et des investisseurs qui doivent en fin de compte acquitter la note, ce qui pourrait à son tour accroître le risque de faire avorter la reprise économique.

Sur le plan démographique, deux tendances ressortent clairement à moyen terme. Notre population vieillit graduellement et, au cours des prochaines années, le groupe des personnes âgées absorbera une part de plus en plus grande de nos ressources collectives. En outre, avec la baisse des taux de natalité, l'immigration demeurera importante et continuera de contribuer à la diversification ethnique de la population canadienne. Depuis la création du Conseil, plus de la moitié de la croissance démographique au pays a été attribuable à l'arrivée de personnes d'origine autre que britannique ou française. Le nombre d'autochtones a doublé et celui des Canadiens originaires du Sud-Est asiatique a triplé. Les Canadiens sont fiers de cette évolution, mais ils doivent aussi être conscients de la nécessité d'assurer des possibilités économiques suffisantes aux minorités ethniques et de se montrer sensibles à la situation et aux revendications particulières de la population autochtone.

On a beaucoup parlé de la croissance et de la taille des gouvernements. Sans négliger pour autant l'importance accrue des activités du gouvernement fédéral, c'est surtout au palier provincial que cette expansion s'est produite, en réponse aux besoins exprimés par les Canadiens pour des services sociaux plus complets et plus variés. L'infrastructure de ces services est maintenant bien établie et les gouvernements ont pour tâche non pas de les démanteler, mais plutôt d'en améliorer les modalités de prestation et de contenir les augmentations de coûts qui menacent inévitablement les programmes qui ne sont pas soumis aux exigences d'efficacité qu'imposerait un régime concurrentiel. Il faut envisager le contrôle des coûts dans une dimension globale, en tenant compte tant des dépenses privées que des dépenses publiques, par rapport aux droits que confère la législation. Ainsi, c'est en assurant une expansion soutenue de l'économie, avec la croissance de l'emploi qui l'accompagne, que l'on pourra le plus facilement réduire les dépenses au chapitre de l'assurance-chômage. De même, la meilleure façon de diminuer les dépenses des services de santé est de mettre l'accent sur la prévention et de résister aux demandes excessives du personnel affecté aux soins de santé.

Nous nous sommes longuement penchés ici sur les aspects sociaux de l'allocation des ressources économiques, mais nous ne devons pas perdre de vue qu'il faut d'abord accroître ces ressources avant de vouloir les répartir. La reprise économique escomptée pourrait bien tourner court si les gouvernements n'adoptent pas des mesures monétaires et budgétaires prudentes, et ne font pas tout ce qui s'impose pour empêcher la réapparition d'anticipations inflationnistes excessives. À maints égards, les programmes sociaux en place assurent en grande partie la stabilisation automatique nécessaire pour compenser les fluctuations cycliques du marché. Mais les gouvernements ont aussi un rôle discrétionnaire à jouer pour créer un climat favorable à la croissance dans toutes les régions du Canada.

Nous vivons dans un monde en effervescence où les connaissances scientifiques et les nouvelles technologies connaissent une expansion rapide, et où les ambitions géopolitiques et les pratiques des pays en matière de commerce international sont souvent dictées par la situation économique prévalant sur la scène nationale. En se tournant vers l'avenir, comment pouvons-nous infléchir au mieux le cours des événements ? Peut-être doit-on avant tout se convaincre de la nécessité de viser haut et de se doter d'objectifs économiques et sociaux dont la réalisation va mobiliser les efforts de tous les Canadiens. Puissance d'importance moyenne, le Canada est envié et admiré partout dans le monde pour la stabilité qu'il offre à ses citoyens et l'importance qu'il accorde au respect des libertés. Par le biais de plusieurs programmes décrits ici, nous avons démontré que nous étions un peuple plein d'humanisme et soucieux du bien-être de nos concitoyens. Nous devons maintenant démontrer que nous sommes concurrentiels, imaginatifs et productifs. À cet égard, les stratégies et le comportement de l'industrie et du monde du travail seront des facteurs déterminants. Pour les gouvernements, la principale préoccupation sera probablement de créer un climat propice à la croissance. Enfin, l'harmonisation des efforts entre le gouvernement fédéral et les provinces continuera d'être une condition indispensable à une saine gestion économique du pays.

2 Les échanges internationaux

Depuis la création du Conseil, d'importants changements sont survenus dans le commerce international qui ont eu pour effet de modifier la situation du Canada en tant que puissance d'importance moyenne et fortement tributaire des échanges internationaux. L'expansion du commerce à l'échelle mondiale, l'arrivée de nouveaux pays en voie d'industrialisation et la croissance du volume des prêts et des investissements étrangers sont autant de facteurs qui ont entraîné un processus d'intégration universelle, aux termes duquel les diverses activités qui influent sur la balance des paiements de chaque pays – les échanges de marchandises, les emprunts et les prêts négociés à l'étranger, l'aide directe et les décisions des entreprises multinationales – sont toutes devenues plus interdépendantes. En effet, la distinction entre les politiques internationales et nationales est devenue beaucoup moins nette dans certains secteurs. Les politiques gouvernementales destinées à stimuler le développement des industries ou des régions, à promouvoir la croissance ou à réduire le chômage, exercent de plus en plus d'incidence sur les échanges internationaux et les mouvements de capitaux. De même, un nombre croissant de grandes sociétés examinent, dans la planification de leurs nouveaux investissements, les possibilités qui s'offrent à l'échelle mondiale, ce qui peut se traduire par des échanges de produits intermédiaires fabriqués au pays ou à l'étranger. Il faudra dorénavant que les dirigeants des pays cherchent constamment à concilier leurs orientations et leurs obligations internationales avec les politiques et les règlements conçus pour répondre aux préoccupations nationales, de façon à réaliser une certaine harmonisation internationale dans les domaines où les objectifs et les pratiques diffèrent considérablement d'un pays à l'autre.

Le contexte

L'expansion du commerce au cours des trois dernières décennies a été un phénomène d'envergure mondiale qui témoigne de la rapidité de la transmission des connaissances, de la diversification des goûts des consommateurs, ainsi que de la croissance et de la mobilité des populations. L'amélioration du niveau de vie et la véritable révolution qui s'est opérée dans les domaines de l'électronique, de l'aéronautique et des communications par satellite ont effectivement élargi l'horizon des relations humaines et éliminé en partie les obstacles spatiaux et temporels qui jadis imposaient des coûts prohibitifs. Chaque jour, les hommes d'affaires parcourent le monde à la recherche de nouveaux marchés et de nouveaux sites de production plus rentables. La spécialisation plus poussée à l'échelle mondiale a donné lieu à une augmentation du volume des échanges intra-industriels et à une plus grande diversification des rapports commerciaux entre pays.

Par suite des négociations du Kennedy Round et du Tokyo Round dans le cadre du GATT, les barrières tarifaires ont été fortement réduites. Selon une méthode de calcul en usage, le tarif moyen applicable aux produits industriels a été abaissé à environ 6,5 % dans les pays de la Communauté économique européenne (CEE) à un peu plus de 6 % aux États-Unis, et à légèrement plus de 5 % au Japon. Au Canada, le tarif moyen est d'un peu moins de 13 %. Par suite des négociations du Tokyo Round, le tarif moyen aux États-Unis et dans les pays de la CEE se situera, en 1987, à un peu moins de 5 %, alors qu'il sera de moins de 3 % au Japon et de 8 % au Canada. Bien que l'on puisse contester la précision de ces calculs, il ne fait aucun doute que les barrières tarifaires ont régressé et que cette tendance se poursuivra.

Parallèlement à cette évolution, toutefois, et à l'appui de cette notion d'interdépendance des considérations internationales et nationales, on observe qu'on a eu recours de plus en plus fréquemment à des barrières non tarifaires pour tenter de restreindre les échanges commerciaux. Certaines de ces barrières échappent à la réglementation explicite du GATT. Au moment de leur adoption, certaines de ces mesures avaient été conçues pour répondre à des besoins internes particuliers et n'avaient donc pas pour objectif avoué de restreindre les échanges commerciaux; toutefois, avec le caractère de plus en

plus international des échanges commerciaux, elles en sont maintenant venues à exercer une incidence restrictive, dans le secteur des services en particulier. D'autres sont de nature strictement préférentielle : les programmes nationaux de subventions, les crédits à l'exportation et les politiques d'achat préférentielles, par exemple, font partie de ce groupe. D'autres mesures, enfin, sont délibérément protectionnistes; c'est le cas notamment des contingentements à l'importation et des ententes de contingentements volontaires des exportations.

En effet, même si l'on a réussi à réduire les tarifs, une foule de mesures non tarifaires sélectives et discrétionnaires menacent l'assurance, la stabilité et la sécurité de l'accès au marché entre les pays; ces mesures incorporées à la législation nationale sont souvent appliquées de façon très étroite. À l'heure actuelle, la question peut-être la plus importante et le point central d'une bonne partie des débats qui se déroulent au sein du GATT ont trait à ces « garanties » (c'est-à-dire, des mesures adoptées sur une base d'urgence et destinées à éviter des « préjudices sérieux » aux producteurs nationaux); c'est ici en particulier que le caractère multilatéral et non discriminatoire des principes du GATT se heurte à l'orientation bilatérale et sélective que prennent les échanges commerciaux de certains pays; ces derniers temps, des dispositions de ce genre ont souvent été incorporées aux accords commerciaux ou aux ententes de prêts Nord-Sud et Est-Ouest. Par exemple, on a allégué que, en plus des politiques préférentielles d'achat au pays, le protectionnisme « auxiliaire » ou « de réserve » constitue un important obstacle pour l'accès au marché américain. Il s'agit de la tendance affichée par les entreprises américaines à exiger l'imposition de droits antidumping ou compensateurs comme moyen de réduire la concurrence étrangère. Il n'est pas facile de déterminer dans quelle mesure ces politiques de nature préférentielle et protectionniste découlent d'une évolution structurelle fondamentale ou s'il s'agit simplement de mesures défensives temporaires attribuables à la période de croissance lente et d'inflation élevée qui a suivi la hausse des prix du pétrole décrétée par l'OPEP. À mesure que les pays s'urbanisent et que l'emploi dans les secteurs de la fabrication et des services épouse des profils similaires, on peut s'attendre qu'à l'intérieur de chacun d'eux, des pressions vont s'exercer en vue d'accorder une protection et un traitement préférentiel aux entreprises nationales, et de leur concéder des avantages commerciaux sur les concurrents étrangers, surtout en période de ralentissement de l'activité économique. Et tout comme les normes et la législation en vigueur dans un pays se révèlent souvent indispensables pour assurer l'harmonie et le bon ordre dans les pratiques commerciales, face aux intérêts propres des divers groupes concernés, ainsi il se pourrait qu'à compter de maintenant, les règlements internationaux assurent aux gouvernements le meilleur moyen de défense contre les revendications protectionnistes de puissants groupes d'intérêt bien organisés. Dans ces conditions, le rôle du GATT prend une importance accrue.

Certains aspects du commerce international actuel ne sont cependant pas de la compétence de cet organisme. Ce sont, entre autres, les échanges dans les secteurs de la haute technologie et des services que certains pays, notamment les États-Unis, aimeraient voir intégrer aux dispositions du GATT. D'autres pays sont d'avis que, en les assujettissant dès maintenant à de nouvelles dispositions du GATT, on susciterait des changements institutionnels, qui comporteraient peut-être des aspects néfastes, et qu'il serait préférable d'attendre que la reprise du commerce mondial soit mieux engagée avant d'y songer.

Un bon nombre de barrières commerciales à caractère protectionniste ou préférentiel s'appliquent surtout aux produits finis, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. Par conséquent, la part des produits intermédiaires dans le total croissant des échanges commerciaux a augmenté au cours des années. Les capitaux nationaux et étrangers s'orientent de plus en plus vers l'implantation d'usines d'assemblage qui importent une partie ou la plupart des pièces dont elles ont besoin, ce qui a contribué à accentuer le processus d'intégration globale, tout en créant de l'emploi et en accroissant l'expertise disponible sur place. La plupart des gouvernements ont délibérément favorisé ce processus. Plusieurs sont aussi directement ou indirectement d'importants acheteurs de produits ou agissent à titre d'intermédiaires dans le processus de négociation des prêts qui sont souvent consentis sur une base conditionnelle. Leur action ajoute une nouvelle dimension au commerce international, particulièrement si l'on y fait entrer des considérations d'ordre stratégique ou géopolitique.

Ce ne sont là que quelques-unes des tendances observées sur la scène internationale qui soulèvent, en matière de politique, d'importantes questions pour l'avenir. Cette évolution est le fruit d'une coopération économique passée qui a favorisé une intégration beaucoup plus poussée de l'économie mondiale et qui, suite aux déplacements spatiaux de l'activité économique qu'elle a suscités, a entraîné une forte interdépendance du commerce, des investissements et des finances internationales. Pour la plupart des pays industriels, le tarif de la nation la plus favorisée ne constitue plus en soi une entrave majeure au commerce; cependant, les stratégies industrielles

comportant l'octroi de préférences et le recours à des barrières non tarifaires le sont. Au cours des prochaines années, il faudra solutionner un certain nombre de questions : Comment amener les pays nouvellement industrialisés à respecter intégralement la clause de la nation la plus favorisée appliquée aux termes du GATT ? Quelle attitude faudra-t-il adopter à l'égard des échanges de services ? Et comment réaliser l'engagement pris par l'OCDE d'instaurer des politiques d'adaptation positives en vue d'accélérer et de compléter le réalignement intérieur des ressources productives pour en arriver à une plus grande ouverture sur les plans du commerce, de l'assistance et des investissements ?

Les débats futurs autour de la politique commerciale porteront sur des questions passablement différentes de celles qui ont pu surgir au cours des 35 dernières années; elles mettront en cause certaines préoccupations fondamentales liées aux intérêts sociaux des nations, voire même à leurs intérêts culturels dans certains cas. Pour que de nouveaux progrès puissent être réalisés dans l'élimination des entraves au commerce, les gouvernements devront consentir à ce que les mécanismes de concertation internationale contraignent de diverses façons leur politique intérieure. Il est probable que, de plus en plus, les partisans de la libéralisation des échanges préconiseront l'adoption de règles et de dispositions communes pour guider la gestion économique et sociale des nations, et l'on peut être assuré que l'opposition politique interne au nom de l'intérêt national sera de plus en plus forte. Les défis en ce domaine seront de taille.

L'évolution du commerce

Au cours des deux dernières décennies, il s'est produit un changement très important dans la structure de la balance canadienne des paiements, en ce sens qu'une mutation s'est opérée dans notre position traditionnelle qui a fait du Canada un pays dont les exportations se composent principalement de produits primaires et partiellement transformés et dont le financement de l'endettement net au compte courant est assuré par l'importation de capital de risque. En partie à cause d'éléments conjoncturels et aussi parce qu'il s'est produit des changements structurels fondamentaux dans l'économie, nous jouissons actuellement d'un excédent élevé sur nos échanges de marchandises, et l'on croit de plus, dans les milieux financiers, que le Canada deviendra bientôt un exportateur net de capitaux à l'étranger.

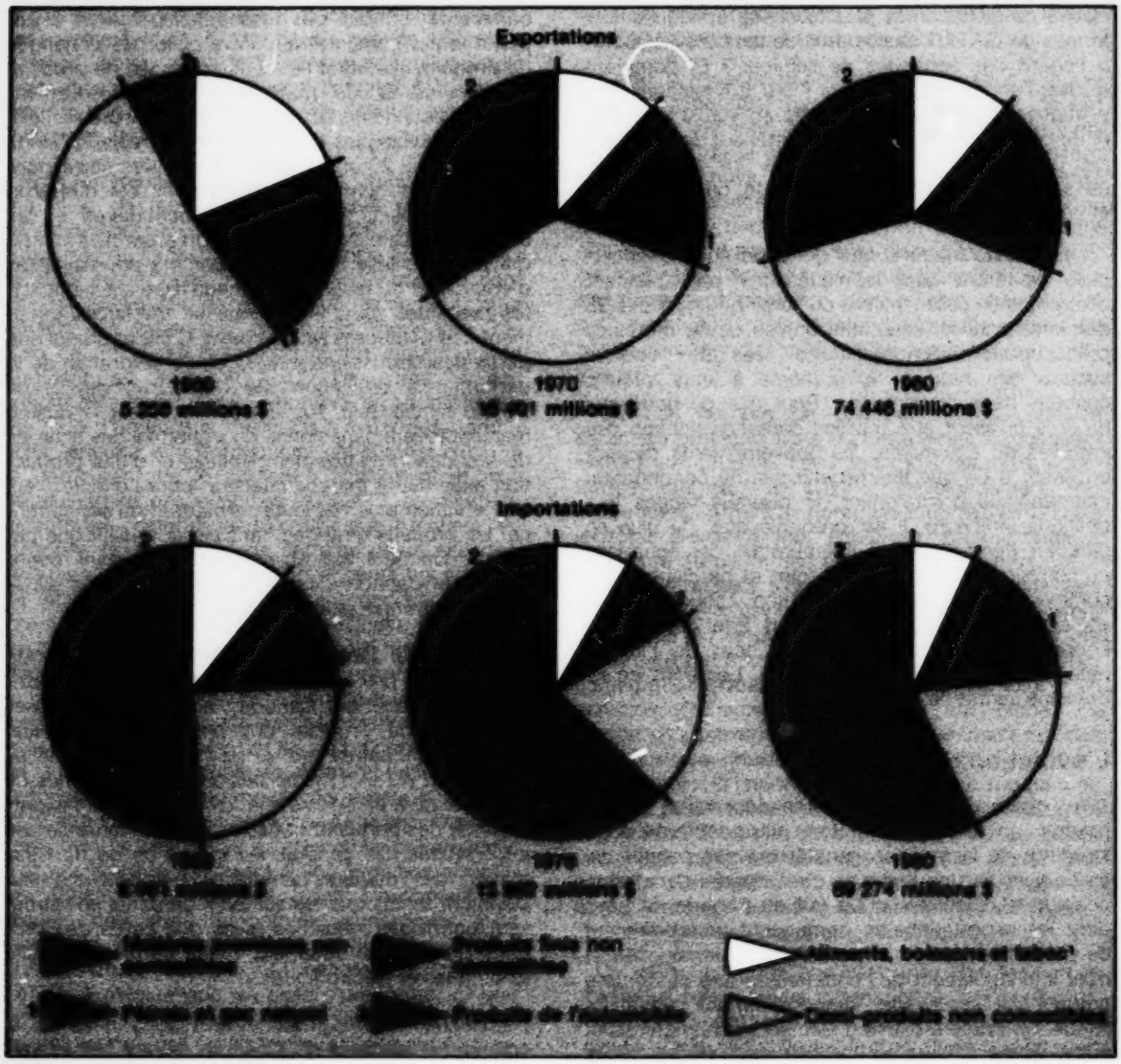
L'avantage comparatif que le Canada a détenu historiquement dans le domaine des produits primaires – produits agricoles, minéraux, produits forestiers, et ainsi de suite – a contribué à soutenir sa politique quelque peu coûteuse de remplacement des importations dans le secteur protégé de la fabrication. Toutefois, les choses se sont grandement compliquées ces dernières années. La croissance du commerce mondial des ressources primaires a été plutôt lente, comparativement à celle des échanges de produits manufacturés. Les échanges de produits alimentaires et de matières premières entre les diverses économies de marché sont à l'heure actuelle environ 2,5 fois plus élevés, en termes réels, qu'ils ne l'étaient il y a 20 ans, tandis que le chiffre correspondant pour les produits manufacturés est d'environ 5 fois. De plus, les industries secondaires et les activités tertiaires, dont l'expansion a été très rapide, ont pris une telle importance comme pourvoyeuses d'emplois et de revenu au Canada, que les inefficacités présentes dans le système se révéleront forcément très coûteuses pour le pays. C'est pourquoi une partie des discussions traitant de l'amélioration de la performance de l'économie ont porté, depuis un certain temps déjà, sur la façon de sortir l'industrie manufacturière canadienne du « ghetto » des échelles de fabrication relativement limitées et d'une production axée sur le marché intérieur, pour l'orienter vers une situation plus viable lui permettant de concurrencer les produits étrangers tant par la qualité que par le prix. On peut voir au graphique 2-1 dans quelle mesure le Canada s'est orienté dans ce sens sur le plan de ses importations et de ses exportations.

L'interdépendance croissante des économies a été à l'origine de profonds changements et d'une spécialisation accrue au Canada, alors que certaines catégories de produits ont pris de l'importance, tandis que d'autres ont vu leur part du marché se contracter. Au sein même des diverses catégories de produits, on a enregistré à la fois des gains à l'exportation et des pertes attribuables à la concurrence des importations. En général, les industries de transformation des matières premières ont amélioré leur situation, tandis que les secteurs perdants se retrouvent parmi des industries telles que celles des produits du cuir, du vêtement et de certains produits électriques et électroniques.

L'évolution de la productivité a aussi influé sur le commerce extérieur du Canada. Durant les années 70, les travailleurs du secteur de la fabrication au Canada ont réalisé des gains salariaux spectaculaires, comparativement aux augmentations qui ont été consenties à leurs homologues américains. À un moment donné au cours de la décennie, les salaires versés au Canada dépassaient nettement ceux qui avaient cours aux États-Unis (exprimés en dollars américains ou en dollars canadiens), bien que les niveaux moyens de productivité au Canada fussent

Graphique 2-1

Répartition des exportations et des importations selon la catégorie de produits, Canada, 1960, 1970 et 1980



1 Comprend les animaux vivants et les aliments de provende.
SOURCE Données de Statistique Canada.

sensiblement plus faibles. La dévaluation subséquente du dollar canadien a en partie rétabli les rapports traditionnels dans ce domaine, mais en regard de la productivité globale du secteur de la fabrication, la rémunération de la main-d'œuvre est demeurée beaucoup plus élevée au Canada (tableau

Tableau 2-1

Comparaison des coûts de main-d'œuvre au Canada et aux États-Unis, 1968-1982

	Taux de change ($Can./$É.-U.)	Taux horaire dans le secteur de la fabrication ($Can.)		Salaire relatif (Can./É.-U.)	Rémunération totale relative (Can./É.-U.)	Productivité relative (Can./É.-U.)
		Canada	États-Unis			
1968	0,928	2,58	3,24	0,80	0,77	0,68
1969	0,929	2,79	3,44	0,81	0,78	0,71
1970	0,956	3,01	3,51	0,86	0,83	0,72
1971	0,990	3,28	3,61	0,91	0,87	0,73
1972	1,010	3,54	3,78	0,94	0,89	0,73
1973	1,000	3,85	4,08	0,94	0,89	0,73
1974	1,022	4,37	4,31	1,01	0,95	0,76
1975	0,984	5,06	4,89	1,03	0,96	0,73
1976	1,014	5,76	5,12	1,13	1,04	0,73
1977	0,941	6,38	5,98	1,07	0,99	0,75
1978	0,877	6,84	7,04	0,97	0,93	0,75
1979	0,853	7,44	7,84	0,95	0,90	0,75
1980	0,855	8,19	8,50	0,96	0,91	0,74
1981	0,834	9,17	9,58	0,96	0,90	0,73
1982	0,810	10,26	10,49	0,98	0,91	0,72

SOURCE Données tirées de P. Wonnacott et R. J. Wonnacott, « Free Trade Between the United States and Canada Fifteen Years Later », *Analyse de politiques*, octobre 1982, p. 417; et données inédites du département du Travail des États-Unis.

2-1). Bref, malgré la dépréciation de 20 % du dollar canadien à la fin des années 70 – laquelle a été élevée par rapport aux diverses réductions apportées aux tarifs douaniers durant cette période – et malgré la vive impulsion que cette dépréciation a donnée aux exportations, plusieurs producteurs canadiens enregistrent encore des niveaux de production par heure-personne plus faibles, ainsi que des coûts unitaires et des prix plus élevés que ceux observés aux États-Unis[1].

Donc, dans un monde en évolution où nombre de nouveaux pays en voie d'industrialisation passent rapidement de la fabrication de produits relativement simples et n'exigeant qu'une main-d'œuvre peu spécialisée à des industries de transformation davantage axées sur le capital et une technologie plus avancée, les industriels canadiens doivent redoubler d'efforts pour contrôler leurs coûts et accroître leur productivité s'ils veulent demeurer concurrentiels. Car, non seulement la production horaire des travailleurs américains est-elle fréquemment plus élevée que celle des travailleurs canadiens, mais encore la croissance de la productivité des travailleurs du Japon et d'autres pays asiatiques moins développés est-elle plus rapide que celle de leurs homologues canadiens, de sorte que l'écart entre les niveaux de productivité est en voie de se refermer. Une enquête récente portant sur les importations de technologie aux États-Unis a montré que la provenance géographique de ces importations est loin de se limiter aux pays que tout le monde a à l'esprit. Parmi les raisons les plus fréquemment invoquées pour justifier le recours à de l'équipement fabriqué à l'étranger figurent d'abord la qualité, puis son prix et enfin sa disponibilité[2]. Le défi concurrentiel est donc tout aussi important pour les entreprises canadiennes que pour les firmes américaines.

L'axe nord-américain

L'économie américaine, traditionnellement considérée comme la locomotive de la croissance industrielle de l'hémisphère occidental, est maintenant plus étroitement intégrée au réseau des relations commerciales internationales qu'elle ne l'était il y a 30 ans. Alors que les exportations y représentaient moins de 10 % de la DNB au début des années 50, le rapport atteint maintenant près de 20 %. Durant la même période, cependant, la position relative des États-Unis dans le commerce mondial a régressé, leur part des exportations mondiales ayant passé de près de 17 % en 1955 à moins de 11 % actuellement; cette tendance découle du fait que les taux de croissance de la production et de la population dans les pays en développement, de même que la production par habitant en Europe et au Japon, ont progressé plus rapidement que dans ce pays. Certains observateurs croient que la part des États-Unis dans le volume global des exportations continuera vraisemblablement de diminuer jusqu'à la fin du siècle, étant donné que, en plus de l'accélération des transferts technologiques et de l'augmentation du nombre de biens

produits à l'échelle mondiale, l'initiative en matière de haute technologie est de plus en plus dispersée à travers le monde.

Ces tendances servent de toile de fond aux relations commerciales du Canada qui sont en grande partie orientées vers le marché nord-américain, les États-Unis intervenant pour 70 % de nos importations et pour environ les deux tiers de nos exportations. À cela s'ajoute le fait que, dans une proportion croissante, nos échanges de produits finis se font avec ce pays.

En 1960, plus de la moitié des exportations canadiennes à destination des États-Unis consistait en produits semi-finis, tels que le bois de construction, le papier journal, les produits chimiques et les métaux ouvrés. Entre le cinquième et le quart des exportations était composé de matières brutes, telles que la potasse et les minerais, tandis que les aliments et les produits connexes comptaient pour environ un dixième de nos expéditions. Moins de 10 % de nos ventes aux États-Unis portaient alors sur des produits finis. Aujourd'hui, ceux-ci représentent notre plus importante catégorie d'exportations, figurant en moyenne pour environ 40 % des expéditions totales; les produits semi-finis ne représentent plus que 35 % des exportations, les matières non transformées moins de 20 % et les denrées agricoles au plus 5 %.

Du côté des importations également, la part des biens manufacturés a progressé, mais moins rapidement et à partir d'un niveau beaucoup plus élevé au début de la période. En 1960, les produits manufacturés comptaient déjà pour plus de la moitié de nos achats aux États-Unis, alors que maintenant, la proportion atteint les deux tiers. La part des produits semi-finis a aussi diminué quelque peu, passant d'environ le quart à moins du cinquième des importations totales. Les achats de matières brutes sont demeurés à peu près constants, à moins du dixième de l'ensemble, tandis que les importations d'aliments et de produits connexes ont régressé légèrement pour passer à 6 % du total.

Le commerce des produits de l'automobile

En favorisant l'intégration de cette industrie, l'Accord canado-américain sur les produits de l'automobile, conclu en 1965, a considérablement modifié la structure du commerce entre les deux pays – surtout du côté des exportations, dans une perspective canadienne – en augmentant considérablement la part des produits finis dans le commerce total. Alors qu'auparavant, le Canada payait avec ses expéditions de matières premières et de produits semi-finis la vaste gamme de biens qu'il importait des États-Unis (se conformant ainsi dans une certaine mesure à la notion caricaturale « du coupeur de bois et du porteur d'eau »), on constate maintenant une meilleure symétrie des échanges, lesquels comprennent une importante composante de biens manufacturés expédiés dans les deux sens. La catégorie des véhicules automobiles y est prépondérante, les produits de l'automobile représentant au moins les deux tiers de nos exportations et plus de la moitié de nos importations de biens manufacturés.

Pour ce qui est de la balance du commerce dans ce secteur, on observe que les deux côtés du bilan ont tendance à s'élever ou à descendre de façon simultanée : lorsque les exportations canadiennes d'automobiles augmentent, nos importations de pièces d'automobile en font autant, et vice versa. Fait curieux à première vue, vers la fin de la récente récession, l'importance du commerce des produits de l'automobile par rapport à l'ensemble des échanges canado-américains a augmenté. Les grands constructeurs d'automobiles avaient d'abord décidé de produire la plupart de leurs modèles réduits aux États-Unis, alors qu'un nombre plus que proportionnel de grosses voitures devaient être assemblées dans les usines canadiennes. Par suite de la reprise de la demande nord-américaine pour les voitures de taille régulière (occasionnée par la baisse du prix de l'essence), les exportations canadiennes de ce type de voitures aux États-Unis ont augmenté considérablement, tout comme les importations complémentaires de pièces et de composantes en provenance des usines américaines.

Étant donné la faiblesse affichée par l'industrie nord-américaine de l'automobile au cours de la récession et la vive concurrence livrée par le Japon ces dernières années, l'importance du secteur de l'automobile dans le commerce canado-américain peut constituer un élément de vulnérabilité. La pénétration des importations en provenance de l'extérieur de l'Amérique du Nord pose un sérieux défi à l'industrie de l'automobile et, dans une large mesure, la résistance apparente du marché intérieur de l'automobile repose sur le « contingentement volontaire des exportations » qu'applique le Japon sur ses expéditions vers les États-Unis et le Canada. Il ne faudrait toutefois pas considérer que cette situation se maintiendra en permanence; l'industrie canadienne de l'automobile et l'industrie nord-américaine en général doivent continuer d'améliorer leur productivité et la qualité de leurs produits afin de demeurer concurrentielles.

Autres liens commerciaux

L'industrie du matériel de défense constitue un autre volet du commerce intégré des produits manufacturés entre le Canada et les États-Unis. L'Accord canado-américain de partage de la production du

matériel de défense, ratifié en 1959, est l'un des éléments clés de l'engagement du Canada envers l'OTAN. De pair avec le Programme de productivité dans l'industrie du matériel de défense[3], cet accord a favorisé la mise au point, la production et l'exportation de matériel militaire et aérospatial de haute technologie au cours des années. En partie, les retombées de ces programmes se reflètent dans les statistiques sur le commerce des produits de l'automobile – notamment les échanges de véhicules militaires – et celles sur le commerce des avions et des pièces détachées. Il faut souligner en outre que l'on observe actuellement un accroissement du volume des échanges de matériel d'ingénierie hautement spécialisé à usage militaire, qui est souvent à la fine pointe du progrès technologique et dont les possibilités d'application sont considérables.

Depuis quelque temps, on accorde beaucoup d'attention à la promotion du commerce des produits de haute technologie, en particulier le matériel de télécommunications et le matériel électronique de bureau, y compris les ordinateurs de toutes sortes. En dépit de la pénétration du marché canadien par les produits électroniques de consommation provenant du Japon et du Sud-Est asiatique, et malgré les succès remportés outre-mer par les fabricants canadiens de matériel de télécommunications à usage industriel, notre principal marché d'exportation pour les produits de haute technologie demeure les États-Unis. Comme on peut s'y attendre, le Canada est principalement un importateur de ces produits à l'heure actuelle. Ainsi, en 1982, nous avons importé des États-Unis du matériel de télécommunications de même que des machines et du matériel de bureau pour une valeur de plus de 4 milliards de dollars, tandis que nos exportations de ces produits vers les États-Unis s'élevaient à environ 1,5 milliard de dollars. Au cours des dernières années, cependant, les exportations à ce titre vers les États-Unis ont progressé plus rapidement que les importations. Pour l'ensemble de la catégorie des produits de haute technologie, le Canada a traditionnellement accusé un déficit dans ses échanges avec les États-Unis; mais, même si ce déficit atteint actuellement près de 10 milliards de dollars, il a diminué en proportion du volume des échanges au cours des dernières années.

Les échanges intra-société

Malgré la progression observée dans les exportations canadiennes de biens manufacturés, les États-Unis ont été jusqu'ici en mesure de traiter le marché canadien des biens de consommation et de production pratiquement comme une extension de leur propre marché dans le contexte nord-américain. Là où les circonstances ont conduit à des investissements américains directs dans des installations de production au Canada – cette décision étant souvent liée non seulement à des facteurs d'intégration, mais aussi aux mesures protectionnistes en vigueur dans notre pays –, les filiales canadiennes et les succursales des sociétés mères ont eu tendance à entretenir entre elles des relations commerciales très étroites. L'étendue de ces échanges est l'une des forces qui contribuent à consolider davantage l'intégration de l'économie nord-américaine.

Une bonne part des échanges transfrontaliers sont, en réalité, des mouvements de marchandises entre usines de la même société, plutôt que des transactions ordinaires entre des entreprises non affiliées. Cette situation n'est pas sans avoir une incidence sur la compétitivité et les possibilités commerciales des entreprises canadiennes, sur les investisseurs et les intermédiaires financiers, et même sur l'assiette fiscale du gouvernement fédéral et des provinces.

L'interdépendance entre l'investissement direct et les échanges commerciaux est illustrée par le rôle très important que jouent les entreprises sous contrôle étranger dans le commerce d'importation du Canada. Une étude récente a révélé, par exemple, que 87 % de l'ensemble des achats faits par le Canada aux États-Unis en 1978 était attribuable à des entreprises sous contrôle américain[4]. Dans le but de déterminer l'ampleur des importations intra-société, le ministère de l'Industrie et du commerce procède périodiquement à une enquête auprès d'environ 300 des plus grandes sociétés étrangères (actifs de plus de 5 millions de dollars) établies au Canada – un groupe qui compte pour environ la moitié des ventes de l'ensemble de ces entreprises au Canada[5]. Les résultats de cette enquête pour un groupe sélectionné d'industries indiquent que la proportion des marchandises importées des États-Unis par des filiales canadiennes de sociétés étrangères, dans les transactions ayant essentiellement un caractère intra-société, est passée de 67 % en 1965 à 79 % en 1979 (tableau 2-2). Dans l'ensemble des industries couvertes par l'enquête, les importations intra-société en 1979 variaient entre 28 % dans le cas de l'industrie des aliments et boissons et 87 % dans le cas de l'industrie du pétrole et du gaz naturel. Du côté du commerce d'exportation, le tableau est à peu près identique. La part des exportations intra-société dans l'ensemble du commerce d'exportation s'élevait à 63 % en 1965 et à environ 80 % durant les années 70. Comme dans le cas des importations, l'accroissement des exportations intra-société au cours des années 60 est pour une bonne part attribuable à l'Accord canado-américain sur les produits de l'automobile.

Tableau 2-2

Commerce intra-société entre le Canada et les États-Unis, 1965-1979[1]

Proportions des échanges entre les sociétés mères et leurs filiales canadiennes dans le commerce global d'importations et d'exportations avec les États-Unis

	1965		1970		1975		1979	
	Importations	Exportations	Importations	Exportations	Importations	Exportations	Importations	Exportations
Mines et métaux de base	77,9	82,4	81,3	84,1	71,3	72,8	81,2	70,3
Gaz et pétrole	80,8	62,5	72,9	68,2	87,7	51,6	87,3	53,8
Machines et métaux transformés	79,3	95,2	79,3	96,1	78,1	70,3	80,3	76,8
Matériel de transport	67,0	59,0	76,0	91,7	76,1	94,4	81,5	93,5
Produits électriques	69,7	80,0	64,2	54,5	64,7	75,4	65,0	70,3
Produits chimiques	55,0	34,4	60,4	64,9	67,2	50,8	68,8	80,6
Aliments et breuvages	46,3	62,5	42,2	66,1	37,1	59,6	27,7	30,8
Pâtes et papiers	21,9	51,4	28,6	54,5	28,1	59,0	58,0	52,1
Autres produits manufacturés	64,9	67,9	69,8	65,2	72,3	72,5	83,9	81,8
Commerce de gros	80,6	94,8	78,5	90,6	83,1	92,1	76,5	90,6
Autres produits non manufacturés	35,0	100,0	60,0	70,0	75,2	100,0	68,9	46,2
Total	66,9	63,0	73,3	81,6	74,5	80,1	78,9	81,3

1 D'après un échantillon de grandes sociétés étrangères intervenant pour environ la moitié du volume des ventes de l'ensemble des sociétés étrangères établies au Canada.

SOURCE Ministère de l'Industrie et du commerce, *Les filiales des sociétés étrangères au Canada*, Ottawa, divers numéros.

Ainsi, le commerce intra-société continue de jouer un rôle considérable dans les relations économiques entre le Canada et les États-Unis, et il comporte des implications particulières pour la compétitivité et le potentiel de croissance de notre pays, ainsi que pour notre perception des investissements directs provenant de l'étranger. Le commerce intra-société imputable à l'Accord canado-américain sur les produits de l'automobile a certainement contribué à relever la productivité de cette industrie au Canada, alors que la réduction des barrières tarifaires des deux côtés de la frontière permettait aux usines canadiennes de se spécialiser davantage dans certains produits et de réaliser des économies d'échelle grâce à de plus longues séries de production. Bien souvent, les relations intra-société permettent aux filiales canadiennes d'avoir des marchés relativement stables pour leurs exportations et de bénéficier de la forte situation financière et des connaissances pratiques de la société mère en matière de commercialisation et de technologie. Dans la plupart des cas, les techniques nouvelles adoptées dans les entreprises canadiennes – par voie d'imitation ou de diffusion – proviennent de l'étranger, et plusieurs découlent de transferts intra-société. Comme nous l'avons souligné dans *Les enjeux du progrès*, « en somme, les entreprises sous contrôle étranger représentent l'un des moyens le plus efficace et le plus rapide pour importer au Canada de nouvelles connaissances techniques qui s'avèrent complexes et coûteuses à développer. Même si cela signifie qu'on effectue moins de recherche appliquée au Canada que ce ne serait le cas dans d'autres circonstances, le Canada retire néanmoins des avantages techniques importants[6] ».

Deux points méritent encore d'être soulignés afin de situer la question des échanges intra-société dans une perspective plus complète. En premier lieu, bon nombre d'importations intra-société portent sur des produits finis plutôt que sur des matières premières ou des produits semi-finis, ce qui peut laisser croire, du moins dans certains cas, que les filiales de sociétés étrangères jouent en quelque sorte un rôle de grossiste et ne contribuent que très peu à l'intégration industrielle. Cette impression peut toutefois être trompeuse. Les échanges intra-société constituent souvent un indicateur de spécialisation, du fait que les entreprises multinationales sur le continent nord-américain se spécialisent dans la fabrication de produits particuliers et réalisent des économies d'échelle, les produits finis étant ensuite expédiés à l'intérieur de l'entreprise. Deuxièmement, malgré le volume important de produits que les filiales de sociétés étrangères importent au Canada et la proportion élevée de ce commerce qui se fait sous la forme de transactions intra-société, les importations de ces entreprises ne comptent que pour 40 % de l'ensemble de leurs achats, l'autre 60 % allant à des fournisseurs canadiens[7].

Au-delà du marché nord-américain

Le commerce du Canada avec les pays autres que les États-Unis est demeuré relativement stable au cours des deux dernières décennies, à deux exceptions près : premièrement, alors que la Grande-Bretagne intervenait pour environ le sixième des exportations canadiennes et pour plus du dixième de ses importations en 1960, la part de ce pays était tombée à 4 % et à 3 %, respectivement, au début des années 80; en deuxième lieu, le Japon, par contre, n'intervenait que pour un peu plus de 3 % de nos exportations et de 2 % de nos importations en 1960, mais cette situation s'est graduellement modifiée, de sorte qu'au début des années 80, il intervenait pour plus de 5 % des importations et des exportations du Canada (graphique 2-2).

L'importance du commerce anglo-canadien a commencé à décliner avec l'effritement de la marge préférentielle offerte par le « tarif de préférence britannique », alors que l'ensemble des tarifs douaniers diminuaient au cours des rondes de négociations successives du GATT. Cette tendance s'accentua après l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE en 1973, laquelle non seulement mettait fin aux avantages offerts aux membres du Commonwealth en vertu du tarif de préférence britannique, mais contraignait également les exportateurs canadiens (comme d'ailleurs ceux de tous les autres pays hors de la CEE) à payer « le tarif externe commun » de la Communauté, tandis que les fournisseurs de la CEE avaient accès en franchise au marché britannique. Il faut dire également que la piètre performance de l'économie britannique au cours des années 70 n'a pas favorisé les échanges commerciaux.

Quant au Japon, son développement industriel a été si spectaculaire qu'il en est résulté une très forte demande pour les biens tels que les matières premières et les autres produits de base que le Canada est en mesure de fournir, de même qu'il a donné lieu à une amélioration phénoménale du choix et de la variété des produits manufacturés que ce pays exporte. Les exportations canadiennes vers le Japon sont dominées par les matières brutes, comme ce l'a été depuis longtemps, tandis que les demi-produits et les produits agricoles occupent respectivement les deuxième et troisième rangs; les produits finis ne représentent qu'une proportion minuscule de 3 à 4 % de l'ensemble de nos ventes à ce pays. Par contre, les marchandises que le Canada achète du Japon tombent presque toutes dans le groupe des produits finis, les véhicules automobiles et le matériel électronique prenant évidemment la part du lion dans ce commerce.

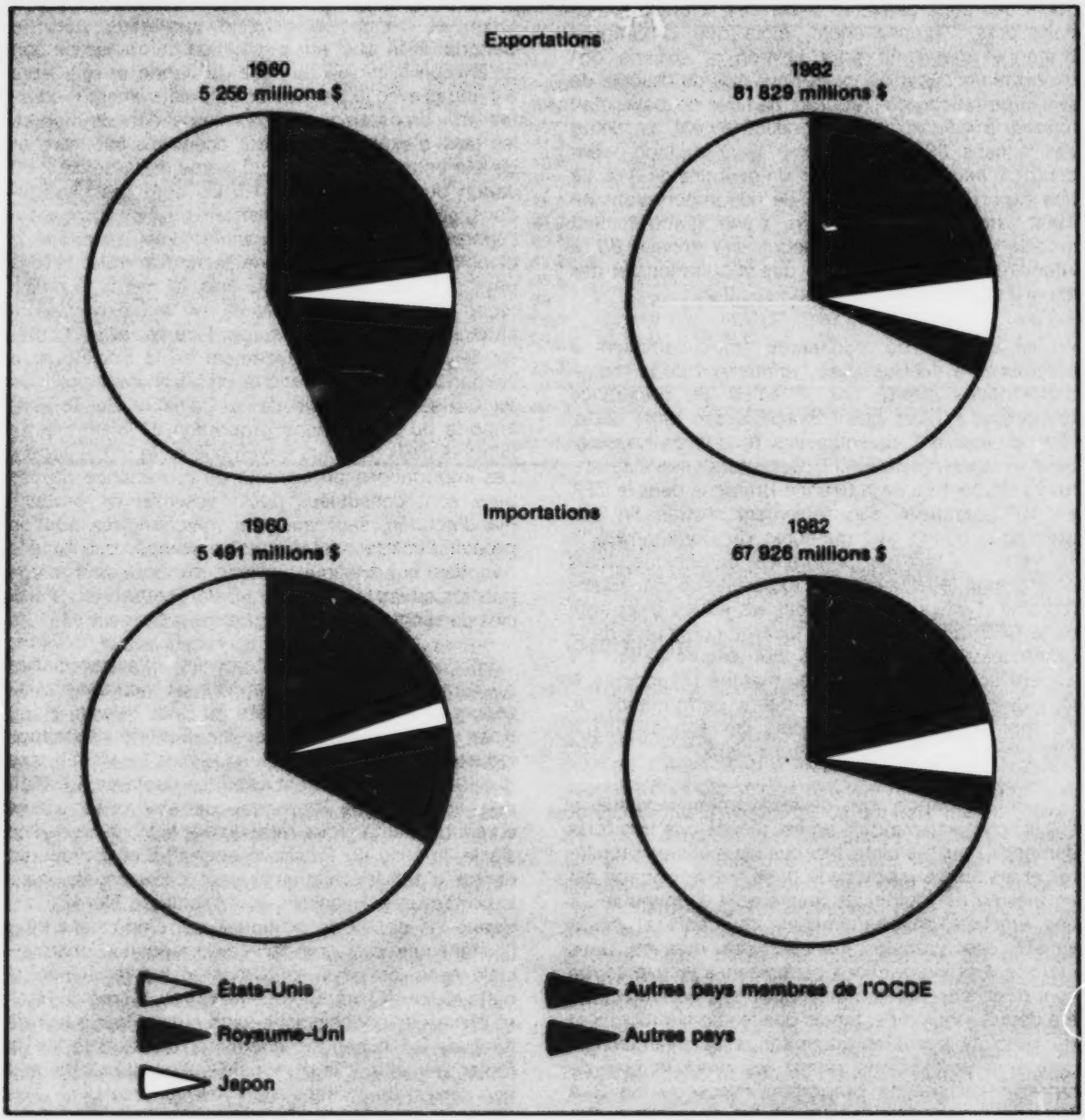
D'autres pays de l'Asie orientale, notamment la Corée du Sud, Taiwan, Hong Kong et Singapour, se sont maintenant engagés à la suite du Japon sur la voie de l'industrialisation. Ces pays consolident graduellement leur position comme marchés d'exportation et comme sources d'importation pour le Canada. Bien que leur population combinée ne soit qu'environ la moitié de celle du Japon et que leurs échanges avec le Canada soient relativement modestes en comparaison du commerce canado-nippon, les taux d'expansion de leur économie intérieure et de leur commerce ont quand même dépassé ceux du Japon durant les années 70. Du côté des exportations, ces marchés sont relativement bien disposés à l'égard de nos produits manufacturés; au moins le cinquième des ventes canadiennes à trois de ces pays porte sur des produits finis, et même le moins réceptif d'entre eux (Taiwan, où les exportateurs canadiens sont défavorisés par l'impossibilité d'obtenir des moyens de financement de la Société pour l'expansion des exportations, en raison de la politique du Canada à l'endroit de la Chine et de Taiwan) importe du Canada une proportion de biens manufacturés deux fois plus élevée que ne le fait le Japon. Les importations du Canada en provenance de ces pays sont constituées pour l'essentiel de produits manufacturés, sauf que ces marchandises sont le produit d'une technologie moins avancée que dans le cas des importations venant du Japon; il s'agit principalement de vêtements, de chaussures, d'articles de sport et de petits appareils ménagers.

En considérant simultanément l'extraordinaire performance japonaise, l'arrivée de nouvelles puissances commerciales (Corée du Sud, Taiwan, Hong Kong et Singapour) et les signes d'une croissance industrielle comparable (quoique plus localisée) dans d'autres pays du Sud-Est asiatique (Malaisie, Philippines, Indonésie et Thaïlande), certains observateurs en sont venus à croire que, durant le vingt-et-unième siècle, la zone du Pacifique pourrait bien devenir un centre d'activité économique et commerciale aussi important que le bassin de l'Atlantique Nord. Étant donné les obstacles politiques qui empêchent pour l'instant une plus grande interdépendance commerciale avec les pays socialistes et les territoires de cette région (Chine, Sibérie, Mongolie, Corée du Nord et péninsule indochinoise), sans oublier leur pauvreté relative, les échanges commerciaux au-delà de la région demeurent la principale option qui s'offre aux économies de marché de l'Asie orientale, si elles désirent continuer à progresser. Le Canada devrait donc s'intéresser davantage aux développements qui surviennent dans la zone du Pacifique.

Si l'on inclut dans la zone du Pacifique les États de la côte ouest des États-Unis (y compris l'Alaska et

Graphique 2-2

Répartition des exportations selon la destination et des importations selon l'origine, Canada, 1960 et 1982



SOURCE Données de Statistique Canada.

Hawaï), le Mexique, les républiques d'Amérique centrale, les pays de la côte ouest de l'Amérique du Sud (la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Chili), de même que la Nouvelle-Zélande, l'Australie et tous les pays de l'Asie orientale (y compris la Chine), le bloc de nations qui en résulte a importé du Canada pour près de 18 milliards de dollars de marchandises en 1982, tandis que ce dernier lui a vendu des produits pour une valeur de près de 14 milliards de dollars. Ces échanges représentent environ 20 % de l'ensemble des exportations et des importations canadiennes, une proportion tout de même assez impressionnante. Il faut ajouter, cependant, que près de la moitié de ce commerce s'est fait avec l'Ouest des États-Unis et le quart avec le Japon. Les transactions commerciales du Canada avec les autres pays de la zone du Pacifique ne représentent donc qu'environ le quart de ses échanges avec l'ensemble de la région, soit à peu près 5 % de son commerce global.

Si l'on fait abstraction de la diminution de notre commerce avec la Grande-Bretagne, les autres pays de l'Europe de l'Ouest ont conservé à peu près la même part qu'il y a 20 ans dans les exportations et les importations du Canada. La structure du commerce n'a pas évolué beaucoup non plus, sauf que les achats de produits agricoles par les Européens sont relativement moins importants et que les importations de biens manufacturés ont gagné du terrain. La faiblesse relative de nos exportations de produits agricoles résulte en très grande partie de la « politique agricole commune » de la CEE, tandis que le dynamisme des ventes de biens manufacturés tient à la meilleure compétitivité de notre industrie secondaire et, dans une certaine mesure, à la tendance vers l'adoption d'une planification à l'échelle internationale dans certaines grandes entreprises. Les exportations de produits manufacturés vers l'Europe se composent principalement de matériel de télécommunications, de moteurs et de pièces d'avions, de machines et de matériel de bureau, de divers types de machines et de certaines catégories de vêtements. Du côté des importations, le seul changement structurel survenu au cours des 20 dernières années a été l'augmentation toute récente des achats de pétrole de la mer du Nord auprès de la Grande-Bretagne.

Le commerce canadien avec le reste du monde ne s'est pas tellement modifié. Nous vendons des quantités considérables de blé et d'autres céréales à l'Union soviétique et à la Chine lorsque leurs récoltes sont mauvaises; en fait, les pays de l'Europe de l'Est ont en partie remplacé nos marchés traditionnels de l'Europe de l'Ouest et d'ailleurs dans ce domaine. Jusqu'ici, les pays communistes ont manifesté peu d'intérêt à l'endroit des autres produits que nous avons à exporter et ils ont eux-mêmes peu à offrir aux acheteurs canadiens, de sorte que notre commerce avec ces pays est essentiellement unidimensionnel. Certains pays africains et, parmi les pays de l'OPEP, ceux du Moyen-Orient ont assuré un marché pour l'équipement industriel fabriqué au Canada, l'équipement d'ingénierie, certains services et divers autres produits, mais, dans l'ensemble, le volume des échanges commerciaux est demeuré modeste.

Les marchés de l'Amérique latine continuent d'offrir des possibilités prometteuses, et des pays comme le Mexique et le Brésil sont devenus des marchés intéressants et des fournisseurs entreprenants pendant un certain temps au cours des années 70. Toutefois, en raison des récentes crises financières dans ces deux pays et de la diminution des recettes pétrolières au Venezuela, la perspective d'intensier les relations commerciales avec ces partenaires s'est quelque peu assombrie. Si l'Amérique latine, dont la population globale dépasse celle des États-Unis, semble sans aucun doute pouvoir offrir éventuellement de meilleures possibilités au commerce canadien, celles-ci ne se sont pas encore concrétisées pour l'essentiel.

Le commerce « invisible »

Les transactions internationales « invisibles », c'est-à-dire celles qui portent sur les services, prendront une importance croissante au cours des années 80 et 90. Bien que ces échanges ne représentaient que moins du tiers de la valeur des échanges internationaux de marchandises pendant les années 70 (620 milliards de dollars contre presque 2 000 milliards), ils se sont accrus au rythme de 17 % l'an durant cette période, comparativement à 6 % dans le cas des échanges de marchandises[8]. En 1980, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France ont affiché des excédents considérables au compte des « invisibles », tandis que le Japon, l'Allemagne de l'Ouest et le Canada accusaient des déficits importants. Selon le Groupe de travail fédéral sur le commerce des services, les recettes au compte des services étaient tout juste inférieures à 15 milliards de dollars en 1981, comparativement à près de 85 milliards pour les exportations de marchandises[9]. Si l'on ne considère que les services concurrentiels (qui comprennent trois catégories – voyages, transport et « autres » – à l'exclusion des intérêts, dividendes et revenus divers de placement), les rentrées s'élevaient à moins de 12 milliards cette année-là.

La majorité des déplacements des Canadiens se font à l'intérieur du pays. Par exemple, 90 % des 120 millions de voyages effectués en 1981 avaient pour destination une localité canadienne[10]. Mais des 15,5

milliards de dollars affectés aux frais de voyage, 60 % seulement fut effectivement dépensé au Canada; les déplacements vers les États-Unis et d'autres destinations ont compté pour 23 et 15 %, respectivement (près de 5 milliards de dollars), de l'ensemble des frais de voyage, alors que les recettes provenant des visiteurs étrangers au Canada ont atteint près de 4 milliards de dollars en 1981. La balance des paiements du Canada au poste des voyages se caractérise depuis longtemps par un déficit. Celui-ci a augmenté rapidement au début des années 70, pour atteindre un sommet en 1978; après la dépréciation du dollar canadien, il a diminué jusqu'à son niveau actuel, soit environ 1 milliard par année, les deux tiers étant attribuables aux voyages entre le Canada et les États-Unis.

Les recettes au compte des transports ont dépassé les 4 milliards de dollars en 1981, affichant un très léger excédent sur les déboursés. Au cours de la dernière décennie, cette composante du compte des services a affiché un solde à peu près équilibré, les légères fluctuations observées semblant suivre celles du cycle des échanges de marchandises.

La catégorie « autres services », qui regroupe toute une gamme de services commerciaux et personnels ainsi que les transactions du secteur public, a été à l'origine de la plus grande partie du déficit enregistré en 1981 au titre des services concurrentiels, les recettes et les paiements atteignant près de 4 et 6 milliards de dollars, respectivement. Cette composante du compte des services accuse un déficit croissant depuis 30 ans. Toutefois, si l'on exclut les « transactions gouvernementales », on constate que l'augmentation a suivi de près la croissance de l'ensemble de l'économie.

Le poste « autres services » comprend la plupart des transferts internationaux qui, selon plusieurs, devraient croître en volume et en importance à mesure que les principaux pays industriels d'aujourd'hui deviendront les sociétés postindustrielles de demain. Il englobe toute une gamme d'activités : les services de consultation et autres services professionnels, les services de gestion et d'administration, les assurances, la recherche scientifique et la mise au point de produits, les redevances, droits d'auteur et marques de commerce, la publicité et la promotion des ventes, la location d'équipement, ainsi que les droits d'exploitation commerciale et autres droits de même nature. On prévoit généralement que, durant les premières décennies du prochain siècle, sinon plus tôt, les pays les plus développés mettront en grande partie l'accent sur la vente à l'étranger de ces biens intangibles – dont beaucoup comportent un haut degré d'expertise professionnelle et technique – tandis que les pays moins développés s'en remettront surtout aux exportations de produits manufacturés classiques. Comme le Canada se situe en quelque sorte à mi-chemin entre l'un et l'autre groupes de pays, il est utile de voir comment ont évolué ses recettes et ses déboursés dans certains de ces domaines d'activité, en comparant le degré « d'orientation vers l'exportation » (soit la valeur des recettes à l'exportation par rapport à la production intérieure) et le degré de « pénétration des importations » (c'est-à-dire le rapport entre les paiements à l'étranger et la consommation intérieure).

L'analyse effectuée par le Groupe de travail montre que le transport et l'entreposage ont été les services les plus fortement axés sur l'exportation, mais que cette tendance a été en s'affaiblissant. Elle pourrait même continuer de décliner par suite de la déréglementation récente des industries de l'aviation, du camionnage et du rail aux États-Unis. Dans les services commerciaux, l'orientation vers l'exportation et la pénétration des importations ont fluctué énormément au cours des années, sans que l'on ne puisse déceler une tendance nette. La seule constatation vraiment intéressante touche les services de communications, où l'orientation vers l'exportation et la pénétration des importations ont toutes deux augmenté, cette dernière un peu plus rapidement que la première. En général, les résultats donnent un tableau peu réjouissant des perspectives d'exportation du Canada dans le domaine des services, mais il faut dire que la base de données est très limitée et que le niveau de désagrégation est insuffisant pour permettre une analyse détaillée.

Quoi qu'il en soit, le Canada pourrait faire certaines percées dans ce secteur en favorisant l'exportation des services qu'il peut offrir dans les domaines de la finance, de la gestion, de l'ingénierie et de la recherche scientifique, surtout vers les pays de l'OPEP et les pays en développement où la demande s'annonce forte. Les banques canadiennes, par exemple, ont grandement accru leur présence et leurs opérations de crédit à l'étranger. Les grandes sociétés immobilières canadiennes sont également présentes dans les autres pays, particulièrement aux États-Unis, et les entreprises canadiennes de télécommunications sont bien représentées et actives au Moyen-Orient. On voit donc qu'il existe des possibilités intéressantes de promouvoir avec vigueur les exportations de services, étant donné qu'il s'agit là d'un domaine où le Canada dispose, ou devrait disposer, d'un avantage comparatif par rapport à beaucoup d'autres pays.

Barrières non tarifaires et réduction des tarifs

En raison des barrières tarifaires imposées par le Canada à l'entrée des produits étrangers et de celles

appliquées par les autres pays (particulièrement les États-Unis) à l'endroit de nos produits manufacturés, les producteurs canadiens ont eu tendance dans le passé à limiter leurs activités au marché intérieur, dont la taille restreinte ne permettait que de faibles volumes de production et l'implantation d'usines de dimension non optimale. Cette inefficacité relative ainsi que les barrières tarifaires en vigueur à l'étranger se sont conjuguées pour limiter les possibilités d'exportation des manufacturiers canadiens. En outre, comme le marché des États-Unis est beaucoup plus vaste, c'est là que sont déterminés les prix d'un grand nombre de produits manufacturés transigés sur les marchés internationaux, de sorte que les exportateurs canadiens doivent concurrencer ces prix sur les marchés étrangers. Par conséquent, ils se trouvent à défrayer directement ou indirectement le tarif douanier américain. Par ailleurs, pour plusieurs des produits manufacturés importés au Canada dont le prix est fixé sur le marché américain, les consommateurs canadiens acquittent donc les droits de douane canadiens. Bien qu'il s'agisse là simplement d'un transfert intérieur, cela ne compense pas les pertes subies par le Canada sur les exportations pour lesquelles ses producteurs paient effectivement le tarif douanier américain.

L'Accord canado-américain sur les produits de l'automobile, conjugué à une réduction mutuelle des barrières tarifaires, a été particulièrement profitable pour les manufacturiers canadiens, tout en contribuant à faire augmenter la part de la production canadienne destinée à l'exportation. Alors qu'un cinquième des expéditions manufacturières étaient exportées en 1966, la proportion atteint presque un tiers à l'heure actuelle. Au cours de la même période, la pénétration des importations a progressé, passant de 20 % du marché intérieur à plus de 30 %.

Le Canada a entrepris de remanier en profondeur le mode de gestion de son tarif douanier. Les réformes en ce sens comprennent l'adoption du système international commun de classification des marchandises pour fins tarifaires, ainsi que l'emploi du prix du marché mondial au lieu de la juste valeur marchande pour l'évaluation des importations dans le calcul des droits de douane, avec des rajustements de tarif pour compenser la perte de protection prévue. Ces mesures devraient faire du tarif douanier un instrument de protection beaucoup plus transparent.

Certains craignent que la faible performance des économies occidentales suite à la récente récession ainsi que les perspectives de taux de chômage élevés inciteront les gouvernements à tenter de ralentir l'application des réductions tarifaires ou même à relever certains tarifs. Cependant, une telle dérogation aux accords convenus nécessiterait l'approbation de tous les membres du GATT. C'est donc dire que cette éventualité ne pourrait se concrétiser que dans un contexte de crise, étant alors considérée comme le seul moyen susceptible de maintenir la cohésion du système face à une détermination généralisée de faire « ce qui est nécessaire » pour la survie des industries nationales. Le temps nous dira dans quelle mesure la menace est réelle.

Le recours croissant aux barrières non tarifaires durant la récente période de ralentissement de la croissance économique est devenu par ailleurs une source de préoccupation particulière. Il s'agit, en l'occurrence, d'obstacles au commerce dressés par des pays qui considèrent les produits étrangers comme une menace à l'emploi dans leur économie. Ces entraves au commerce revêtent des formes multiples : les contingentements, les restrictions volontaires des exportations, les mesures destinées à assurer le bon fonctionnement des marchés, les retards administratifs, les politiques d'approvisionnement des gouvernements et les règles régissant le contenu national; toutes font partie de la panoplie des mesures protectionnistes. D'autres pratiques visant à stimuler les exportations (telles que les subventions à l'exportation ou le « dumping » de produits à des prix inférieurs aux coûts) sont également utilisées dans le seul but de promouvoir les intérêts nationaux. Alors que l'on a fait preuve de beaucoup d'imagination dans la création d'obstacles non tarifaires au commerce depuis quelques années, il existe aussi toute une variété de mesures qui possèdent un caractère protectionniste moins explicite, telles que les règlements très complexes touchant les normes électriques ou le contrôle de la pollution dont se sont dotés certains pays. La présence de tels règlements rend dès lors difficile l'accès à ces marchés pour les fournisseurs étrangers.

Les mesures de ce genre sont particulièrement évidentes en agriculture où s'est développée une offre intérieure excédentaire en raison des prix élevés, de telle sorte que les pays du Tiers Monde sont devenus une zone de « dumping » pour les surplus alimentaires de l'Amérique du Nord et de l'Europe. Dans le secteur de l'acier, les producteurs nord-américains (incluant ceux du Canada) ont intenté des poursuites contre des producteurs européens, japonais et sud-coréens aux termes des lois anti-dumping. En 1982, le gouvernement des États-Unis a contingenté les importations de produits en acier au carbone provenant d'Europe ou d'ailleurs, y compris du Canada; cette année, il a adopté des restrictions semblables à l'endroit des aciers spéciaux. Dans le secteur des textiles et du vêtement, l'Accord multi-

fibre adopté en 1974 dans le but d'assurer aux pays pauvres un accès plus large aux marchés occidentaux a été renégocié en 1978, puis prorogé en 1982, notamment par l'addition de « garanties » prévoyant la négociation d'ententes bilatérales favorisant les pays riches plutôt que les pays pauvres. Il comporte à l'heure actuelle plus de 3 000 quotas qui s'appliquent à différents pays et à divers produits. Conçu à l'origine pour aider les pays défavorisés à se développer, cet accord leur impose aujourd'hui un véritable carcan, de conclure un observateur[11]. Comme nous l'avons indiqué plus haut, le protectionnisme est une pratique courante dans l'industrie de l'automobile. Le Congrès américain envisage la possibilité d'appliquer des règles sur le contenu local qui auraient pour effet de freiner les importations de voitures en provenance du Japon et peut-être aussi du Canada. D'ailleurs, le Canada n'est pas sans reproche à cet égard puisqu'il a eu recours à des retards administratifs, à Vancouver, pour inciter les Japonais à renégocier à la baisse leurs contingentements volontaires des exportations. Les pays européens ont été encore plus ouvertement protectionnistes à l'endroit des importations de voitures japonaises, tout comme l'ont été certains pays en voie d'industrialisation qui tentent de développer leur propre industrie automobile.

L'un des obstacles non tarifaires les plus évidents et les plus fréquemment employés est le quota (ou contingentement), qui peut être « volontaire » ou obligatoire. Les quotas sont destinés à limiter le nombre d'unités d'un produit qui peut être importé (celui-ci étant habituellement défini en termes plutôt vagues, de sorte que le prix et la qualité peuvent varier beaucoup à l'intérieur d'une catégorie). Les automobiles, les textiles, les vêtements, les chaussures ainsi que certains produits agricoles (dindons, fromages, poulets et œufs) constituent de très bons exemples de produits qui ont été contingentés.

Les quotas se sont révélés un moyen coûteux de protéger les travailleurs menacés par la concurrence étrangère. Par exemple, la masse salariale des travailleurs ainsi protégés est généralement très inférieure aux coûts que les hausses de prix imposent aux consommateurs. En outre, les quotas peuvent conduire à une mauvaise allocation des ressources, même à l'intérieur de l'industrie protégée. On a constaté que les quotas d'importation avaient fortement accru la concurrence dans l'industrie du vêtement de qualité, un secteur plus lucratif où la valeur ajoutée est élevée; les mesures de contingentement ont du même coup incité les manufacturiers canadiens à orienter davantage leur production vers le secteur moins lucratif des vêtements de qualité inférieure.

Dans plusieurs cas, les barrières non tarifaires (sauf les contingentements) ne se prêtent pas facilement au processus de libéralisation des échanges parce qu'elles représentent fréquemment des aspects qualitatifs de la politique intérieure d'un pays (ou que, de toute façon, on leur attribue cette qualité), ce qui n'est pas le cas des taxes proportionnelles directes sur la valeur des biens importés, tels les droits de douane. Les gouvernements ont toujours été réticents – et cela est compréhensible – à l'idée de permettre à un arbitre international de décider s'ils peuvent ou non appliquer un règlement particulier, en matière de santé par exemple, même s'il peut être démontré que la mesure proposée constitue en soi un obstacle au commerce.

Ainsi, même s'ils ont réussi à abaisser les tarifs, tous les pays occidentaux, à des degrés divers, ont cherché à maintenir des mesures protectionnistes. Étant donné qu'aux termes des négociations du Tokyo Round, le niveau des droits à l'importation va connaître une nouvelle réduction, les barrières non tarifaires représentent à maints égards une plus grande menace au commerce international et au bien-être économique de tous les pays, y compris les pays en développement, que les tarifs douaniers. On a estimé par exemple qu'en 1982, les produits qui étaient manifestement protégés par des barrières non tarifaires aux États-Unis représentaient – en considérant la part relative de chacun dans la consommation totale de biens manufacturés – 34 % du marché desservi par les producteurs américains. Au Japon, la proportion était de 7 %; au Canada, elle était de 10 %, contre 20 % en Allemagne de l'Ouest et 32 % en France[12]. À cela, il faut évidemment ajouter d'autres formes d'intervention de la part des gouvernements, telles que les concessions fiscales, les subventions ou les obstacles dressés pour des raisons de sécurité nationale. Par ailleurs, il va sans dire que ces calculs ne mesurent en aucune façon l'efficacité et la portée réelle de la protection accordée aux producteurs dans chacun des pays.

Un important préalable à toute discussion internationale sur la question des barrières non tarifaires au commerce est que tous les participants soient bien renseignés sur l'étendue et les effets de tels obstacles, de façon à permettre que les négociations se déroulent dans un climat de réalisme. Un certain nombre d'indicateurs pourraient être utiles à cette fin : le calcul d'un indice d'équivalence tarifaire pour les diverses formes de barrières non tarifaires; la mesure de leur incidence sur la qualité des produits; les coûts et la concurrence dans les industries visées; ainsi qu'une estimation des coûts et avantages économiques pertinents. La production de données de ce genre ne sera vraisemblablement pas une

tâche facile si l'on en juge par la rareté des renseignements de cette nature à l'heure actuelle. Nous estimons par conséquent que le Canada devrait faire des efforts sérieux en vue d'encourager une catégorisation et une quantification des barrières non tarifaires (tant celles qu'il applique lui-même que celles de ses partenaires commerciaux), de façon à être bien préparé pour les négociations multilatérales qui auront lieu ultérieurement sur la question des obstacles au commerce[13].

Les barrières non tarifaires font dorénavant partie du champ des préoccupations du GATT et elles seront sans aucun doute un des principaux sujets à l'ordre du jour des futures réunions des signataires de cet accord. Au cours des années 80, les pays membres du GATT devront s'attaquer au problème des barrières non tarifaires et chercher à les éliminer par voie de négociation. L'accent devrait d'abord être mis sur les obstacles qui ont un caractère discriminatoire à l'endroit des importations provenant des pays du Tiers Monde. Dans l'éventualité où ces pays pourraient jouir d'un accès plus facile aux marchés occidentaux, ce sont eux qui disposeraient du plus grand potentiel de croissance économique et, par conséquent, qui assureraient des marchés d'exportation pour les biens et services hautement spécialisés et à fort coefficient de capital qu'ont à offrir les pays occidentaux.

Bien que, comme nous l'avons mentionné plus haut, la fermeté croissante du secteur des services et que les connaissances scientifiques, techniques, financières et autres que l'on a acquises dans les pays industrialisés soient des atouts fort commercialisables, particulièrement dans le Tiers Monde, les échanges de services à l'échelon international se butent encore à de nombreux obstacles. Ainsi, ni l'OCDE qui dispose de deux codes pour la libéralisation du commerce des biens « invisibles » entre ses membres, ni le GATT n'ont pu faire beaucoup de progrès dans la suppression des barrières qui nuisent à des industries de services aussi importantes que les banques, les assurances, le transport et les télécommunications. Les institutions qui opèrent dans ces secteurs sont intimement liées à l'identité et aux normes nationales, et elles sont par conséquent sensibles aux préoccupations de cette nature. Le Canada, par exemple, n'est pas prêt à permettre à des banques étrangères de concurrencer sur un pied d'égalité les banques canadiennes sur son territoire. Il en va de même, d'ailleurs, dans la plupart des autres pays. Néanmoins, le Canada devrait prendre l'initiative au sein du GATT et de l'OCDE, en encourageant la formation de groupes de travail pour étudier divers moyens de réduire le protectionnisme dans le secteur des services.

Les pourparlers du GATT sur la question des barrières non tarifaires amèneront les négociateurs à s'intéresser, dans une certaine mesure, aux mécanismes décisionnels des pays membres en matière économique, et pourraient soulever toute la question de la légitimité des « politiques industrielles », expression qui recouvre tout un ensemble d'interventions gouvernementales destinées à influer sur la structure de l'industrie. Il existe de grandes divergences idéologiques à ce sujet, centrées sur certaines notions comme « la sélection des gagnants », « l'aide à l'adaptation des travailleurs et des entreprises qui quittent les industries non viables » et la nécessité de « laisser au marché le soin de décider ». Dans certains pays européens, la politique industrielle est considérée comme un instrument indispensable pour l'édification d'une société juste; au Japon, on l'a décrite comme un moyen de mobiliser la population en vue de maximiser le potentiel économique du pays. Au Canada, aucun consensus ne s'est encore dégagé pour établir si une politique industrielle serait ou non souhaitable bien que, dans la poursuite de divers objectifs, on ait laissé se mettre en place toute une variété de programmes d'aide à l'industrie. Étant donné les différences d'attitude qui prévalent, les discussions au sujet de la politique industrielle et des barrières non tarifaires ont peu de chances d'aboutir rapidement.

Autres questions touchant le commerce

Le Canada a toujours misé sur son secteur primaire et c'est pourquoi il est sensible à l'évolution des marchés mondiaux des produits de base. L'instabilité des cours de ces produits a inévitablement poussé les pays producteurs à tenter, en diverses occasions, de stabiliser les prix ou les revenus tirés des matières premières, et l'OPEP n'est qu'un exemple parmi toute une série de cartels et d'ententes de même nature conclues à cette fin. La sévérité de la récente récession a entraîné une baisse des prix de la plupart des produits de base (y compris ceux des ressources énergétiques, des métaux et des produits forestiers); on dispose maintenant de signes qu'une reprise s'est amorcée, même si celle-ci s'annonce plus lente pour les produits énergétiques que pour les autres produits. Dans le cas des pays en développement, dont bon nombre doivent compter sur un ou quelques produits de base pour acquérir des devises étrangères, l'instabilité des prix et des marchés peut avoir des effets extrêmement dommageables, leurs efforts de développement et d'industrialisation étant particulièrement vulnérables aux fluctuations des rentrées de fonds. L'industrialisation d'un nombre sans cesse croissant de pays pourrait fort bien entraîner une aggravation des problèmes financiers, politiques et sociaux causés par les cours instables des produits

de base, voire même susciter la formation de blocs commerciaux spécifiques et favoriser l'expansion des échanges fondés sur le troc.

Signalons que le département du Commerce des États-Unis estime que de 10 à 20 % du commerce mondial fait intervenir une forme quelconque de troc[14]. Les pays de l'Europe de l'Est ont depuis longtemps conclu leurs échanges de cette façon, comme l'illustre l'entente sur le financement du gazoduc entre la Sibérie et l'Europe de l'Ouest, et les dispositions aux termes desquelles la Roumanie a convenu récemment d'acheter du Canada un réacteur nucléaire CANDU. Les pays en développement ont également réalisé que le troc comportait des avantages. Les analystes du GATT estiment que 40 % du commerce entre les pays de l'hémisphère Sud consiste en un échange direct de produits de base. En outre, dans le secteur privé, les multinationales encouragent de plus en plus leurs filiales à transiger entre elles ou à s'échanger directement leurs produits avant de s'adresser à des concurrents sur le marché libre.

D'autres problèmes présentent un défi tout aussi grand dans le domaine des relations commerciales, en rapport avec l'application de sanctions économiques et les politiques d'approvisionnement des gouvernements. L'épineuse question des sanctions économiques se pose du fait que certains grands pays ont tendance à recourir au commerce dans la poursuite d'objectifs politiques ou stratégiques. Le recours à l'embargo et à d'autres sanctions commerciales est devenu un instrument important de la politique étrangère américaine et, dans une perspective géopolitique, de telles mesures ont été appliquées en Europe de l'Est, en Afrique du Sud, au Moyen-Orient et en Amérique centrale. Les autorités américaines ont, de plus, manifesté une propension croissante à les appliquer par l'intermédiaire des filiales étrangères d'entreprises américaines, même lorsque le gouvernement du pays concerné s'y opposait. Évidemment, les États-Unis ne sont pas les seuls à imposer directement ou indirectement des sanctions, mais les mesures qu'ils ont prises ont tout particulièrement attiré l'attention.

Les finances internationales

L'interdépendance croissante des échanges commerciaux dans le monde a aussi marqué l'évolution récente dans d'autres secteurs des relations économiques internationales. Certaines questions se posent aujourd'hui avec plus d'acuité, notamment la dette extérieure d'un certain nombre de nations en développement et de pays d'Europe orientale, la problématique des taux de change et des avoirs en devises étrangères, ainsi que les rapports entre le commerce et les investissements.

La crise de l'endettement international

Diverses mesures ont été prises depuis quelque temps en vue de rééchelonner la dette extérieure de certains des principaux pays du Tiers Monde et d'Europe de l'Est. D'importants déséquilibres étaient en effet survenus dans leurs engagements au titre des paiements internationaux, en raison notamment de l'augmentation des prix du pétrole, de la croissance économique léthargique dans l'ensemble des pays de l'Ouest et, au surplus, des effets de la récente récession. Des programmes d'expansion trop ambitieux dans certains pays, parfois accompagnés d'une escalade des tensions sociales, avaient contribué à aggraver ces déséquilibres. La façon dont on va résoudre le problème de la dette extérieure de ces pays en développement exercera une incidence sur l'économie canadienne puisqu'elle influera sur leur capacité d'effectuer des achats sur le marché canadien. De plus, il est fort possible que les consortiums bancaires internationaux (au sein desquels un certain nombre de banques canadiennes ont joué un rôle important) deviennent à l'avenir plus réticents à financer une part aussi importante de l'activité économique et des échanges commerciaux des pays en voie d'industrialisation.

Lorsque les prix du pétrole ont quadruplé vers la fin de 1973, on a craint qu'il ne s'ensuive une pénurie de liquidités internationales, étant donné que les pays exportateurs de pétrole ne semblaient pas alors en mesure d'accroître leur demande intérieure au même rythme que leurs rentrées de devises. Ces appréhensions se sont révélées non fondées : les avoirs financiers des pays de l'OPEP ont pu être facilement recyclés, surtout par l'intermédiaire des banques internationales. De leur côté, celles-ci ont fait preuve de souplesse lorsqu'il s'est agi de combler les écarts soudainement apparus dans la balance des paiements des pays importateurs de pétrole. Cependant, l'augmentation du chômage dans les économies occidentales et le protectionnisme accru qui s'est manifesté ont sérieusement assombri les perspectives d'exportation d'un bon nombre de pays en développement. Certains, comme le Mexique et le Venezuela, profitèrent de la hausse de leurs recettes pétrolières pour s'engager dans des programmes d'expansion industrielle et accélérer le développement de leur infrastructure sociale, cette activité étant financée en grande partie par des crédits obtenus auprès de banques commerciales. L'encours de la dette à moyen et à long termes des pays en développement se situait à plus de 275 milliards de dollars américains en 1978 (tableau 2-3), une somme équivalant à plus de 20 % de leur revenu national et à la valeur totale

de leurs exportations. Les pays de l'Europe de l'Est ont également accumulé d'importants déficits dans leur balance des paiements, surtout attribuables aux importations de produits alimentaires, de technologies et de biens d'équipement en provenance des pays de l'Ouest. Par conséquent, lorsque s'est produite la seconde augmentation du prix du pétrole en 1979, ces deux groupes de pays connaissaient déjà des difficultés, et la nécessité d'opérer un redressement est alors apparue plus urgente.

Tableau 2-3

Endettement des pays les moins développés, 1973, 1978 et 1982[1]

	1973	1978	1982
Dette totale (en milliards de dollars É.-U.)	96,8	276,4	505,2
Dette totale en pourcentage des exportations de biens et de services	89	111	111
Coût du service de la dette en pourcentage des exportations de biens et de services	14	17	23

1 Au 31 décembre.

SOURCE L. Dini, « Financial Strains in the World Economy », *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly*, 1983.

Une bonne partie de la dette accumulée avait été contractée en dollars américains, à des taux variables. Lorsque le gouvernement des États-Unis adopta en 1981 une politique monétaire rigoureuse en vue de freiner l'inflation, les taux d'intérêt extrêmement élevés et l'appréciation du dollar qui s'ensuivirent contribuèrent à accroître les coûts du service de la dette; pour certains pays, le fardeau devint alors intolérable. Selon des estimations, la dette totale à moyen et à long termes des seuls pays en développement dépassait, en 1982, 500 milliards de dollars américains.

Au cours de cette période, les opérations internationales des banques ont progressé à un taux annuel moyen de plus de 25 %, soit plus rapidement que le PIB nominal ou que la valeur du commerce extérieur. En plus d'être rentables, ces transactions avaient un autre attrait pour beaucoup de banques du fait qu'elles entraînaient des modifications dans la structure de la richesse mondiale et contribuaient à accroître les activités d'intermédiation financière. En outre, elles échappaient en grande partie aux contraintes administratives existant dans les divers pays et à la discipline imposée habituellement par les banques centrales.

Les ententes bancaires internationales se sont caractérisées notamment par la formation de consortiums de prêts à responsabilité partagée, où un petit nombre de grandes banques assument le rôle de chef de file dans la gestion des prêts. Les banques de plus petite taille participent à ces opérations en achetant auprès des grandes banques une tranche des divers prêts accordés, étalant ainsi les risques qu'elles doivent prendre. Ce système crée toutefois l'illusion que les risques sont à toute fin pratique éliminés, ce qui n'est évidemment pas le cas. Ainsi, au cours des années 70, désireuses de maintenir leurs relations privilégiées avec les emprunteurs, en particulier avec les gouvernements, les grandes banques ont eu tendance à sous-estimer les risques des divers projets qu'elles ont financés. Les petites banques, de leur côté, fondaient leur évaluation des risques sur la capacité financière des grandes banques plutôt que sur celle des emprunteurs à qui les fonds étaient destinés. Au cours des récentes négociations qui ont mené au rééchelonnement de certaines dettes internationales, plusieurs banques ont été apparemment étonnées d'apprendre quelle était l'ampleur du passif des pays emprunteurs, ainsi que le nombre de prêteurs et les montants en cause. Dans certains cas également, les grandes banques semblent avoir présumé que leur banque centrale ou leur gouvernement viendrait à leur rescousse si des difficultés surgissaient.

Les banques canadiennes ont participé à ce processus. Les opérations internationales des cinq plus importantes banques à charte se sont avérées très lucratives, particulièrement sur le marché des eurodollars. Même si les marges de taux d'intérêt étaient plutôt restreintes dans les opérations de crédit en consortium réalisées sur les marchés européens, les montants considérables de ces prêts permettaient de tirer avantage d'économies d'échelle exceptionnelles et d'encaisser des frais de gestion lucratifs. Après 1981, toutefois, la plupart des banques ont été portées à centrer leur attention sur le marché américain. Étant donné que les banques canadiennes ont eu tendance à se retirer des consortiums de prêts internationaux, on prévoit que le taux de croissance de leurs avoirs étrangers ralentira au cours des années à venir.

Dans une perspective plus générale, il est évident que les difficultés des pays en développement au chapitre de l'endettement extérieur persisteront pendant quelque temps, quoique une diminution des taux d'intérêt aux États-Unis et une réduction du taux de change du dollar américain pourraient contribuer à alléger considérablement leur fardeau. Les prêts

bancaires consentis à ces pays ont augmenté rapidement, en partie parce que les sources officielles de financement et d'investissement étranger direct n'ont pas pu soutenir le rythme auquel leurs besoins financiers croissaient. L'offre de prêts bancaires ayant maintenant diminué, il est essentiel que les sources de financement officielles accroissent le volume de crédits à long terme mis à la disposition de ces pays, ou que leurs exportations augmentent suffisamment pour qu'ils soient en mesure d'assurer le service de leur dette extérieure. En Amérique latine, par exemple, la croissance économique marque le pas après avoir été de près de 6 % par année en moyenne au cours de la dernière décennie. Une reprise de la croissance dans cette région et dans d'autres pays en développement dépend largement d'une vigoureuse expansion économique dans la zone de l'OCDE. Cela ressort d'ailleurs clairement des simulations effectuées par l'OCDE quant à l'évolution future de l'économie mondiale, qui montrent que seul un scénario très optimiste de la reprise et de l'expansion économique dans les pays de l'OCDE – soit un taux annuel moyen de croissance d'au moins 3 % jusqu'à la fin du siècle – pourrait permettre aux pays en développement de retrouver le rapport dette/exportations qu'ils enregistraient durant les années 60[15]. Une croissance plus faible des pays de l'OCDE – soit, par exemple, une moyenne de 2 % par année – et des termes de l'échange moins avantageux ne feraient que perpétuer la situation précaire dans laquelle se trouvent actuellement les principaux pays emprunteurs du Tiers Monde.

Du point de vue du Canada, par conséquent, il ne suffit pas de supposer qu'une reprise de la croissance et une expansion du commerce dans les pays de l'OCDE, accompagnées de mesures de redressement dans les pays emprunteurs, pourront ramener le problème d'endettement qui se pose actuellement dans le monde à une question de liquidité à court terme. Pour plusieurs pays, l'instauration d'un climat plus favorable à l'investissement étranger direct peut constituer en partie une solution à ce problème. D'autres pays devront aussi s'imposer une politique d'austérité s'ils veulent rétablir la confiance des prêteurs et inciter les banques à y engager de nouveaux fonds. Le recours à des programmes d'austérité comporte cependant un risque : s'ils sont appliqués avec trop de rigueur, ils pourraient engendrer des tensions politiques et sociales susceptibles de compromettre la croissance économique; d'ailleurs, certains pays ont déjà connu des difficultés de la sorte. Limiter le volume de nouveaux engagements pourrait provoquer de nouvelles crises et risquerait même d'envenimer le problème des mauvaises créances.

Pour les banques internationales, y compris celles parmi les banques canadiennes qui ont consenti des prêts aux pays actuellement en difficulté, les rajustements comportent des risques et des coûts. Le plus grand risque – qui ne semble pas très vraisemblable pour le moment – est que la dette d'un ou plusieurs pays ne soit pas remboursée ou rééchelonnée d'une façon satisfaisante, et que l'importance des pertes puisse compromettre la solvabilité des banques elles-mêmes. Le danger que représente pour certaines banques, y compris des banques canadiennes, la possibilité de détenir des prêts irrécouvrables à l'étranger et de faire face en même temps, sur le plan intérieur, à un grand nombre de créances radiées, est considérable. Bien que les banques centrales du Canada et de la plupart des autres pays développés soient amplement en mesure d'offrir un « filet de protection » ou un appui financier à leurs banques commerciales, cette possibilité infligerait un choc sérieux au système financier international.

Même si ce risque extrême ne se matérialise pas, d'autres coûts doivent être envisagés. Tout retard ou toute diminution des paiements d'intérêt aura pour effet de réduire les revenus courants des banques. Les montants des prêts à rééchelonner sont importants, et il se peut que certains pays débiteurs doivent emprunter de nouveau afin de payer les intérêts aux créanciers qui auront accepté un nouvel échéancier de remboursement. De plus, l'incidence des problèmes suscités par l'endettement international, conjuguée aux effets exercés par la récession sur les portefeuilles de prêts consentis sur le marché intérieur, a incité nombre de banques à adopter des politiques de prêts plus prudentes, contribuant ainsi à ralentir la reprise économique dans certains pays. Ce facteur a joué au Canada dans une certaine mesure. Les provisions pour pertes sur les prêts des banques mentionnées à l'annexe A de la Loi sur les banques atteignaient près de 450 millions de dollars durant le premier trimestre de 1983, soit 60 % de plus que les 275 millions mis en réserve au premier trimestre de 1982. On a suggéré que, pour éviter aux banques de subir le fardeau que représentent ces problèmes d'adaptation de l'endettement pendant plusieurs années encore, les gouvernements des pays les mieux nantis devraient peut-être les aider à faire face à leurs créances, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organismes internationaux.

La stratégie en vue de résoudre le problème de l'endettement international, qui a été discutée et adoptée par les dirigeants des principaux pays industriels, lors de leur rencontre plus tôt cette année au sommet de Williamsburg, représentait un dosage minutieux entre l'offre de moyens de financement et

l'encouragement à adopter des programmes d'austérité et de redressement en vue de se soumettre aux normes du Fonds monétaire international (FMI). On a reconnu que la participation conjointe du FMI, de la Banque mondiale et du nouvel Institut des finances internationales était nécessaire pour mettre en place un système d'échange de renseignements sur l'endettement envers l'étranger, qui permettra aux bailleurs de fonds d'évaluer avec plus de précision les risques des projets soumis par les pays emprunteurs. On s'entend aussi généralement sur le fait qu'il faudra améliorer les règlements du FMI pour que l'organisme soit en mesure de conseiller plus régulièrement les pays emprunteurs sur les niveaux d'endettement qu'il convient de tolérer, ainsi que sur les politiques susceptibles de favoriser l'austérité sur le marché intérieur et la promotion des exportations. Cela nécessitera un relèvement substantiel des quotas appliqués par le FMI et une extension des accords d'emprunt. Ces mesures pourraient également s'accompagner d'une augmentation significative des moyens de financement de la Banque mondiale afin d'accroître le volume de crédit bancaire mis à la disposition des pays en voie de développement, de concert avec une expansion des activités de la Banque. De toute évidence, il importe de mieux définir et de renforcer les ententes institutionnelles visant à favoriser et à protéger les investissements étrangers et l'aide directe, tout en élargissant les possibilités d'échange. Par conséquent, la stratégie mise en œuvre pour réduire graduellement le rapport dette/exportations dans les pays en développement et les pays d'Europe de l'Est devrait comprendre une intervention du FMI et de la Banque mondiale, et un effort de l'OCDE en vue d'ouvrir des marchés et d'assurer une croissance à peu près exempte d'inflation, ainsi qu'une initiative de la part des pays en développement eux-mêmes pour appliquer des politiques économiques prudentes.

L'évolution du marché des changes

La montée rapide du dollar américain par rapport à la plupart des monnaies européennes a été l'un des faits marquants depuis le début des années 80. Après avoir enregistré son plus faible niveau à la fin de 1978, le dollar américain s'est apprécié de plus de 30 % en termes réels par rapport au mark ouest-allemand et au yen japonais. Le dollar canadien a également pris de la valeur, mais dans une mesure moindre que la devise américaine. On a observé des différences considérables dans les politiques monétaires et budgétaires des principaux pays occidentaux, l'écart dans les taux d'intérêt atteignant parfois jusqu'à 10 points de pourcentage; cet écart se situe actuellement aux alentours de 5 points. De telles fluctuations des cours, conjuguées à la participation croissante des banques dans les transactions financières internationales, ont gêné la gestion financière et les stratégies économiques des pays de l'OCDE en cause, déjà aux prises avec des problèmes intérieurs liés à la récession et au chômage exceptionnellement élevé qui ont sévi en Europe et en Amérique du Nord.

L'expansion du commerce international a donné lieu à une forte augmentation des avoirs en devises étrangères détenus par les institutions financières privées, les sociétés non financières et les particuliers. Au Canada, les coefficients de réserve relativement modestes imposés aux banques à charte ont permis à ces institutions d'instaurer des modes de gestion financière inédits et hautement complexes dans le but de maximiser le rendement de leurs actifs. Plusieurs établissements sont disposés à verser une prime pour que des fonds soient conservés à leur disposition en vue de passer des contrats avec des emprunteurs étrangers, et des milliards de dollars changent de main quotidiennement. Ainsi, le passif en devises étrangères déclaré au Canada par les résidants canadiens, c'est-à-dire leur portefeuille d'avoirs financiers en devises étrangères (en dollars américains notamment) est passé de 2 milliards de dollars en 1974 à 16 milliards en 1980, soit un taux de croissance composé de 37 % par année. Durant la même période, les réserves officielles du Canada en devises étrangères ont diminué, passant d'un peu moins de 6 milliards à 4 milliards de dollars (une baisse annuelle de 6 %). Par conséquent, les avoirs privés en devises étrangères étaient quatre fois plus importants que les réserves officielles du Canada en 1980, alors qu'ils ne représentaient que 40 % des réserves officielles en 1974. Cette situation, qui n'est pas particulière au Canada, s'inscrit dans le cadre d'une évolution à long terme qui pourrait avoir des conséquences sur les décisions prises dans le secteur privé et dans le secteur public en regard des exportations, des importations, des mouvements de capitaux et de la gestion des encaisses. Il est donc à prévoir qu'au cours des années 80, les taux de change seront plus instables et que des pressions s'exerceront sur les producteurs, les importateurs et les exportateurs canadiens en vue d'adopter de nouvelles techniques comptables, d'avoir recours aux options sur les devises et de réclamer des modifications fiscales pour s'adapter à la concurrence.

L'investissement

Un autre aspect qui retient l'attention est celui des liens qui existent entre l'investissement et le commerce international. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'investissement direct dans des installations de production à l'étranger fait partie intégrante de plus en plus de la stratégie internationale des très grandes sociétés ayant des filiales dans plusieurs

Tableau 2-4

Mouvements des investissements directs entre le Canada et l'ensemble des pays, ainsi qu'entre le Canada et les États-Unis, 1974-1982
En millions de dollars

	Investissements étrangers au Canada		Investissements canadiens à l'étranger[1]	
	Ensemble des pays	États-Unis	Ensemble des pays	États-Unis
1974	+845	+684	-810	-524
1975	+725	+588	-915	-542
1976	-300	-559	-590	-257
1977	+475	+417	-740	-508
1978	+85	-300	-2 150	-985
1979	+675	+328	-2 500	-1 210
1980	+585	+118	-3 150	-2 216
1981	-4 600	-3 565	-5 900	-3 110
1982	-1 425	-2 281	+200	+742

1 Un signe négatif représente une sortie nette de capitaux du Canada et un signe positif, une rentrée nette de capitaux au Canada.
SOURCE Statistique Canada, *Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux*, nº de cat. 67-001, premier trimestre de 1983, pp. 64-65.

pays. Alors que les liens intra-société constituent une caractéristique des échanges commerciaux dans l'espace économique nord-américain, ceux-ci sont moins répandus dans le reste du monde – selon une estimation, de 15 à 25 % du commerce des biens manufacturés implique des entreprises affiliées[16] – mais ils sont en progression. Ces transactions rendent encore beaucoup plus complexe le tableau du commerce international, déjà très différent de ce qu'il était à la fin des années 40 et durant les années 50, lorsque furent mis en place les nouveaux mécanismes de négociation et de surveillance internationale tels que le GATT.

Parmi les considérations de première importance pour les Canadiens figurent les hauts niveaux de formation de capital fixe sur lesquels l'économie a historiquement pu compter, de même que les préoccupations que suscite un degré fort élevé de propriété ou de contrôle étranger. Sur le plan des investissements directs, on constate toutefois que, depuis quelque temps, le bilan s'est traduit par des sorties nettes de capital-actions. Les acquisitions de plus en plus nombreuses de sociétés américaines par des entreprises canadiennes et le nombre croissant d'entreprises immobilières canadiennes et autres qui se sont implantées aux États-Unis ont entraîné des sorties considérables d'investissements directs vers l'étranger de façon presque ininterrompue depuis 1978. Au cours de la même période, les Canadiens ont procédé à d'importants achats d'avoirs étrangers au pays, en raison surtout des dispositions contenues dans le Programme énergétique national. En 1981, seulement, la canadianisation d'entreprises étrangères, conjuguée aux investissements directs des Canadiens à l'étranger, a entraîné des sorties de capitaux de plus de 10 milliards de dollars, s'accompagnant aussi de pressions à la hausse sur les taux d'intérêt canadiens. Toutefois, cette tendance a fléchi en 1982 et au cours du premier semestre de 1983, en raison de l'inquiétude suscitée par l'état des bilans des sociétés au Canada, ce qui a entraîné une plus grande prudence dans les acquisitions d'entreprises étrangères. Les fluctuations de ces mouvements de capitaux sont illustrées au tableau 2-4.

D'autre part, le montant net des émissions d'obligations vendues à des non-résidents, qui avait diminué vers la fin des années 70, a monté en flèche pour dépasser les 10 milliards de dollars en 1981 et atteindre les 12 milliards en 1982, les principaux emprunteurs étant les gouvernements provinciaux aux prises avec des déficits budgétaires, ainsi que les sociétés d'État provinciales. Le gouvernement fédéral et ses entreprises publiques ont aussi emprunté des sommes importantes, principalement sur le marché européen, où l'écart élevé des taux d'intérêt rendait attrayants les titres canadiens.

Les développements prévisibles

Les changements qui ont marqué la scène commerciale remettent en cause le principe jusqu'ici inviolable de la « non-discrimination » dans les négociations commerciales au sein du GATT, règle selon laquelle toute concession accordée par un pays à un autre doit également être appliquée de façon multilatérale; on se demande en effet si cette règle ne devrait pas être modifiée ou tempérée de quelque façon. Jusqu'ici, ce débat n'a intéressé que les

spécialistes du commerce, mais l'idée pourrait retenir davantage l'attention si la reprise économique dans le monde affichait une certaine vigueur et si le problème du chômage s'avérait moins tenace qu'on ne le prévoit actuellement. Cette question peut intéresser directement le Canada si l'on donne suite aux suggestions avancées dans certains milieux de conclure des ententes de libre-échange entre le Canada et les États-Unis dans des secteurs choisis. Quoique de telles ententes ne soient pas nécessairement contraires à l'esprit des principes du GATT si elles sont mises au point dans le cadre d'une réduction des tarifs douaniers sur le marché américain, elles revêtiraient manifestement un caractère bilatéral et préférentiel, et pourraient être interprétées comme étant discriminatoires à l'égard des autres pays.

Une autre question préoccupante pour les participants aux accords du GATT est la méthode qui devrait être employée pour amener progressivement les pays en voie d'industrialisation rapide, dont les exportations ont bénéficié jusqu'ici d'un traitement tarifaire préférentiel dans les pays développés, au statut de membre ordinaire du GATT, c'est-à-dire pour qu'ils n'obtiennent sur les marchés étrangers que les privilèges qu'ils sont eux-mêmes prêts à accorder. Certains pays comme la Corée du Sud ont atteint un degré de développement industriel et un niveau de richesse nationale suffisamment élevés pour qu'il ne semble plus justifié de leur consentir les avantages offerts aux pays du Tiers Monde en vertu du régime de préférence généralisée du GATT. Naturellement, les pays concernés hésitent à céder des avantages sans rien obtenir en retour. Chaque pays industrialisé ayant sa propre structure de tarifs de préférence généralisée, tout pays qui chercherait à retirer ce privilège à un partenaire commercial risquerait d'indisposer ce dernier au point de s'attirer des représailles. Il est donc évident que cette question devrait faire l'objet d'une convention internationale et que le mécanisme adopté devrait être conçu de manière à avoir des répercussions positives à plus long terme sur les pays qui, après tout, se sont sortis de la pauvreté pour joindre les rangs des sociétés industrialisées et prospères.

Au moment où de nombreux pays procèdent à une réévaluation de leur politique commerciale, le problème des restrictions appliquées aux importations de produits agricoles retient l'attention. C'est là un sujet de controverse principalement entre les États-Unis et la Communauté économique européenne. Le différend s'articule autour de la « politique agricole commune » de la CEE, un système soigneusement structuré qui comporte des mesures de soutien des prix agricoles, des droits frappant l'importation de ces produits et d'autres mécanismes conçus pour faire en sorte que l'agriculture demeure un volet important de la réalité économique et sociale de l'Europe. Les États-Unis ont exprimé leur profonde inquiétude à l'égard des allégations de surproduction et de dumping de produits agricoles par la CEE sur d'autres marchés, de même qu'à l'endroit du traitement réservé par le GATT à la question du commerce des produits agricoles. Ce sentiment est également partagé par le Canada et l'Australie. Cependant, la politique agricole commune est considérée en Europe comme un élément de la politique sociale, et même comme un moyen de préserver un aspect vital de la culture européenne. Les efforts de plus en plus grands déployés par la délégation américaine à Genève en vue d'infléchir l'attitude de la CEE dans ce domaine n'ont guère remporté de succès jusqu'ici.

Bien que le principal champ de bataille en rapport avec le commerce des produits de la ferme soit en Europe, les politiques agricoles du Japon et de plusieurs autres pays susceptibles de représenter des marchés intéressants (tels la Corée du Sud et Taiwan) sont tout aussi protectionnistes à maints égards, et cela, pour à peu près les mêmes raisons. Les chances qu'il se produise un revirement majeur dans les politiques de soutien de l'agriculture de l'un ou l'autre de ces pays paraissent plutôt minces à moyen terme, mais la logique du principe des avantages comparatifs pourrait graduellement influencer les gouvernements de l'Europe de l'Ouest et de l'Extrême-Orient, et leur faire admettre qu'une réforme de leurs systèmes s'impose. Il reste à voir, cependant, si la démarche agressive des États-Unis sera plus efficace pour résoudre cette question que l'attitude plus modérée affichée par le Canada.

Deux initiatives relativement nouvelles à l'ordre du jour des négociations commerciales internationales, toutes deux menées par les États-Unis, portent sur une réduction des entraves au commerce dans les secteurs des services et de la haute technologie. En substance, les États-Unis font valoir qu'il s'agit de secteurs où les pays à l'avant-garde du progrès économique connaîtront une forte croissance et disposeront d'un avantage comparatif dans l'avenir.

Nous avons déjà traité de la question du commerce des services et de la possibilité que ce secteur prenne de plus en plus d'importance pour les économies ayant atteint la phase postindustrielle de leur développement. Évidemment, certains craignent qu'on ne pourra pas tirer pleinement parti du potentiel qui s'annonce dans ce domaine, en raison des obstacles dressés par des pays moins développés qui redoutent que les principaux bénéficiaires en soient les pays industrialisés. Les pays du Tiers Monde se sont immédiatement montrés réticents à discuter de cette question lorsqu'elle a été soulevée à la réunion

ministérielle du GATT l'an dernier, et ils ont accepté seulement que l'on élabore un programme d'études dans le but de recueillir plus de renseignements sur la question.

Les discussions touchant le commerce des produits de haute technologie sont souvent caractérisées davantage par un savant jargon que par la clarté des exposés. Ici également, on craint que des considérations « d'intérêt national » n'amènent certains pays à ériger des barrières ou d'autres obstacles aux échanges dans un domaine où les pays les plus avancés sur le plan industriel possèdent un avantage indiscutable. Cependant, il est difficile de voir pourquoi les biens de haute technologie devraient faire l'objet d'un traitement spécial dans les stratégies commerciales, étant donné qu'ils ne sont pas essentiellement différents des autres produits échangés sur les marchés mondiaux.

Une nouvelle ère de négociations commerciales

Quelles seront les conséquences à moyen terme pour le Canada de l'évolution retracée plus haut ? Premièrement, alors que la vigueur des exportations canadiennes a traditionnellement été fondée sur les ressources minérales, agricoles et forestières, l'importance des produits de base dans le commerce mondial ira vraisemblablement en diminuant au cours de la prochaine décennie. En deuxième lieu, les producteurs canadiens peuvent s'attendre à devoir affronter une concurrence beaucoup plus vive. De plus en plus, on considère que l'avantage comparatif est une situation éphémère, reposant moins sur des ressources spécifiques que sur la connaissance scientifique et l'ingéniosité humaine qui, dans une perspective mondiale, peuvent être mises à profit à plusieurs endroits différents. Pour que les entreprises canadiennes demeurent viables sur la scène économique mondiale, leurs dirigeants doivent être attentifs aux progrès marqués par la technologie et reconnaître l'importance de bonnes relations de travail en vue d'améliorer la productivité. Troisièmement, les barrières tarifaires demeurent toujours un important obstacle à une plus grande efficience dans le secteur de la fabrication au Canada, mais cette contrainte jouera de moins en moins. Par ailleurs, les incertitudes causées par l'endettement international et l'instabilité des taux de change, et l'instauration de nombreuses barrières non tarifaires soulèvent beaucoup plus d'inquiétude. Quatrièmement, on peut s'attendre que le commerce des services offrira des possibilités de plus en plus intéressantes et, en dépit des sérieux obstacles que posent les politiques nationales dans ce domaine, le Canada devrait être en mesure de développer des compétences et de mettre au point des méthodes efficaces de commercialisation. Enfin, bien que la position du Canada sur le marché nord-américain demeure solide, la récente période de croissance lente et de récession a endommagé les relations commerciales du Canada avec l'Europe de l'Ouest. Même si les États-Unis et les autres pays de l'OCDE continueront d'accaparer la plus grande part du commerce du Canada à moyen terme, ce sont les nouvelles puissances industrielles qui réaliseront les taux de croissance les plus élevés au chapitre du revenu et des échanges commerciaux. Le Canada aura sans doute amplement de possibilités d'accroître son commerce, mais les manufacturiers canadiens et les entreprises de services qui en bénéficieront ne seront probablement pas ceux qui opèrent dans des industries caractérisées par une main-d'œuvre peu spécialisée.

Dans *Les enjeux du progrès*, les éléments de preuve que nous avons pu recueillir, même s'ils ne sont pas complètement concluants, indiquent qu'une réduction des barrières tarifaires conduit à une amélioration de la productivité, à un accroissement de la taille des usines, à de plus longues séries de production et à une moins grande diversité de produits[17]. Au sein des industries, on observe un roulement naturel des entreprises et les coûts de conversion pour celles-ci ne sont pas excessifs. Les problèmes d'adaptation de la main-d'œuvre, bien qu'ils puissent être ressentis durement par les personnes concernées, ne sont pas insurmontables dans une économie en pleine expansion, à condition de procéder aux consultations préalables qui s'imposent et de mettre en œuvre des programmes de formation et de soutien du revenu répondant aux besoins exprimés, dans le but de faciliter la transition. Ceci dit, des niveaux élevés de chômage, tels que ceux que nous enregistrons à l'heure actuelle, rendront plus difficile le processus d'adaptation, notamment dans le cas des travailleurs plus âgés qui comptent à leur crédit de nombreuses années de service.

Le Conseil demeure convaincu que la libéralisation des échanges peut mener à une plus grande prospérité et qu'elle s'insère dans un mouvement presque irréversible d'intégration à l'échelle du globe. Dans le domaine du commerce autant que dans celui des transactions financières internationales, une puissance d'importance moyenne comme le Canada doit adopter des politiques résolument ouvertes vers l'extérieur. Il ne fait aucun doute qu'une telle stratégie implique de nombreuses incertitudes – instabilité des taux de change, défauts de paiements, rééchelonnement de prêts, et ainsi de suite – mais les avantages à en retirer semblent dépasser de beaucoup la prime additionnelle à assumer pour le risque couru.

3 Les perspectives économiques à moyen terme

L'évolution récente des principaux indicateurs économiques est encourageante. Après six trimestres de croissance réelle négative, l'économie a repris sa progression, le taux d'inflation est descendu sous la barre des 10 %, les taux d'intérêt ont chuté par rapport à leurs sommets précédents et l'industrie de la construction connaît actuellement une reprise vigoureuse. Dans son budget d'avril 1983, le gouvernement fédéral a annoncé un programme de relance qui a redonné confiance aux entreprises en éliminant de nombreuses incertitudes qui persistaient depuis quelques années dans le domaine fiscal. La politique monétaire est devenue plus expansionniste tout en demeurant prudente, la Banque du Canada étant déterminée à éviter des politiques de crédit qui pourraient déstabiliser la reprise tant à la hausse qu'à la baisse.

Certaines questions demeurent malgré tout préoccupantes. Près d'un million et demi de Canadiens sont encore au chômage. Les répercussions de la récession sur l'assiette de l'impôt et sur les dépenses du gouvernement fédéral, y compris celles du Programme spécial de relance du dernier budget, ont exercé des pressions à la hausse sur le déficit fédéral, dont un certain nombre de caractéristiques demeurent ambiguës. Dans quelle mesure, par exemple, ce déficit résulte-t-il exclusivement de l'ampleur du resserrement conjoncturel du début des années 80 ? Dans quelle proportion peut-il s'expliquer par d'autres facteurs ? D'après certaines données, le déficit fédéral aux États-Unis est en partie de nature structurelle. Qu'en est-il au Canada ?

Au cours de la prochaine année, nous anticipons une hausse sensible du PNB réel, une certaine baisse du taux de chômage, un ralentissement soutenu du taux d'inflation, une certaine amélioration de la productivité et une très légère hausse du déficit fédéral. Mais qu'adviendra-t-il à moyen terme ? La reprise débouchera-t-elle sur une période de croissance soutenue pour le Canada ? Assisterons-nous à une nouvelle baisse du taux de chômage, à une nouvelle période prolongée de stabilité des prix, à un nouvel essor de l'investissement, à une diminution des besoins de financement du gouvernement fédéral ou à un regain de compétitivité du Canada sur les marchés mondiaux ?

La poursuite de la reprise économique est un sujet de préoccupation tant au Canada que dans l'ensemble de l'Amérique du Nord. Deux contractions économiques se sont produites depuis 1972. La reprise qui a suivi la première n'avait cependant pas de fondement solide. L'impact négatif de la seconde crise pétrolière à la fin des années 70 et au début des années 80, ainsi que les attentes inflationnistes qu'elle a nourries et qui ont été à l'origine d'un resserrement du crédit et d'un grave ralentissement de l'activité économique, l'ont montré.

Il serait facile, dans le cadre de la reprise actuelle, de s'en tenir aux résultats favorables à court terme et de négliger la plupart des problèmes auxquels le Canada est confronté depuis le milieu des années 70. Nous nous devons cependant, entre autres questions, d'évaluer l'impact que le déficit fédéral pourrait avoir, à moyen terme, sur les marchés financiers et aborder le problème du chômage qui demeure, hélas, l'héritage le plus tangible de la récente récession.

L'environnement international

La seconde crise pétrolière de 1978-1979 a été accompagnée d'un revirement presque unanime des pays de l'OCDE en faveur de politiques monétaire et budgétaire plus restrictives. Les politiques adoptées pour endiguer l'inflation qu'elle avait provoquée ont été le reflet de la prédominance, au cours de cette période, des idées des monétaristes et des partisans de la gestion de l'offre. La combinaison d'une politique monétaire restrictive, caractérisée par des taux d'intérêt nominaux et réels élevés, et d'une politique budgétaire généralement austère dans de nombreux pays a freiné l'activité économique réelle plus qu'on ne l'avait prévu. Bien qu'un examen de leurs déficits respectifs pourrait suggérer le contraire, les répercussions de la politique budgétaire restrictive ont été, dans bien des pays, moins visibles que celles de la politique monétaire. C'est ainsi, par exemple, que les dépenses au titre du service de la dette ont été un

facteur d'augmentation des déficits budgétaires en raison du niveau élevé des taux d'intérêt nominaux. En outre, la diminution des recettes fiscales et l'augmentation des prestations de sécurité sociale associées au jeu des mécanismes de stabilisation automatiques dans la phase descendante du cycle conjoncturel se sont conjuguées pour annuler les coupures délibérées pratiquées dans les dépenses publiques.

Dans les pays de l'OCDE, la croissance réelle a diminué de plus de 1 % au premier semestre de 1982 tandis qu'une faible reprise s'est manifestée au cours du deuxième semestre (tableau 3-1). On a assisté à un ralentissement des échanges avec les pays non membres de l'OCDE à la suite des répercussions de la récession sur les pays en développement non producteurs de pétrole, tandis que les effets positifs de la baisse des prix mondiaux de l'énergie ont été en partie annulés par l'appréciation de la devise américaine. Simultanément, les pays membres de l'OPEP ont été confrontés à une diminution de leurs recettes pétrolières et ont réduit leurs importations en provenance des pays de l'OCDE.

Tableau 3-1

Croissance réelle dans les pays de l'OCDE[1], 1981-1983

En pourcentage

	Ensemble des pays de l'OCDE	Sept principaux pays[2]
1981 - Premier semestre	2,4	2,9
- Deuxième semestre	0,3	0,1
1982 - Premier semestre	-1,0	-1,2
- Deuxième semestre	0,6	0,6
1983 - Premier semestre[3]	1,7	2,0
- Deuxième semestre[3]	3,5	4,0

1 Taux annuels désaisonnalisés, pourcentages de variation par rapport à la période précédente, calculés à partir des prix et des taux de change de 1981.
2 États-Unis, Japon, Allemagne de l'Ouest, France, Royaume-Uni, Italie et Canada.
3 Prévisions de l'OCDE.
SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, OCDE, juillet 1983 et divers numéros antérieurs.

La récession puis la baisse ultérieure du prix mondial du pétrole ont conjugué leurs effets pour provoquer un ralentissement spectaculaire du taux d'inflation, mais aussi une progression du chômage dans la plupart des pays. D'autre part, cette période difficile devait se traduire par le développement, dans certains milieux, d'arguments en faveur du protectionnisme, dont certains ont été renforcés par l'existence d'écarts de taux de change qui se sont révélés hors de proportion par rapport à l'évolution des coûts et des prix. En outre, la baisse du prix des marchandises ainsi que le ralentissement des échanges commerciaux ont intensifié les difficultés financières de nombreux pays en développement. La détérioration des balance et de la dette extérieures, sans oublier la hausse des taux d'intérêt, ont mis plusieurs pays, dont le Brésil, le Mexique et l'Argentine, dans des situations difficiles.

Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, le pire semble passé. Au cours du premier semestre de 1983, on a constaté une reprise de la demande et de la production d'abord aux États-Unis puis, jusqu'à un certain point, dans d'autres pays de l'OCDE. Cette reprise a été stimulée par un relâchement de la politique monétaire américaine, une diminution des taux d'intérêt, une baisse du prix du pétrole et un renouveau de la confiance des consommateurs. Toutefois, certains facteurs continuent d'entraver la reprise des échanges internationaux.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la reprise ne sera pas assez forte pour améliorer sensiblement la situation qui prévaut sur le marché du travail, à moins que de nouvelles initiatives, encore inconnues jusqu'ici, ne soient prises dans les secteurs public ou privé. On prévoit à cet égard que la situation demeurera déprimée et même que le chômage augmentera dans la plupart des pays européens, en particulier chez les jeunes travailleurs. En Amérique du Nord, de modestes réductions du taux de chômage, comme celles qui se sont produites au début de 1983, ne suffiront pas à renverser cette tendance. Par conséquent, le taux de chômage se stabilisera à des niveaux élevés et inacceptables dans l'ensemble des pays de l'OCDE. En outre, l'amélioration qui s'est produite sur le plan de l'inflation pourrait être de courte durée, étant donné que la reprise exercera des pressions à la hausse sur le prix des produits non pétroliers, dont plusieurs ont chuté de façon spectaculaire au cours des deux dernières années. Un accroissement de la demande de produits énergétiques résultant de l'accélération de l'activité économique pourrait également conduire à un raffermissement et à une hausse subséquente des cours mondiaux du pétrole, qui dépasserait celle du niveau général des prix vers le milieu des années 80. Enfin, il se pourrait que tout le processus de reprise soit compromis si, dans le but de contenir l'inflation, les États-Unis instauraient une politique monétaire plus restrictive, source de taux d'intérêt plus élevés.

Dans les principaux pays de l'OCDE, l'intensité de la récession a été fonction des résultats de la politique intérieure et aussi du degré de participation à l'économie mondiale (voir les tableaux A-2 à A-6). Le *Japon* a connu une performance économique meilleure que celle des autres pays de l'OCDE, mais nettement plus faible qu'auparavant. La croissance réelle s'y est maintenue entre 3 et 4 %, car de vigoureuses mesures de gestion de la demande, appuyées par des interventions sectorielles, ont permis d'appliquer des politiques monétaire et budgétaire destinées à contrôler la demande intérieure et l'inflation. En dépit d'une diminution assez prononcée de la demande sur le marché des exportations par suite de la contraction du commerce mondial et, sur certains marchés, d'ententes bilatérales de limitation volontaire des exportations (telles que celles touchant les exportations d'automobiles vers les États-Unis et le Canada), la consommation et l'investissement sont néanmoins demeurés fermes. L'inflation, qui atteignait environ 5 % au Japon en 1981, est tombée entre 2 et 2,5 %. Par ailleurs, même si le taux de chômage dans ce pays était parmi les plus faibles de l'OCDE, on a constaté une tendance à la hausse vers la fin de la période. En outre, même si la diminution du volume des échanges a influé sur l'excédent commercial habituellement considérable du Japon avec ses partenaires commerciaux de l'OCDE, l'appréciation du dollar américain au cours de la période et la dépréciation parallèle du yen a été un facteur d'intensification de la concurrence internationale et la source de pressions sur les balances extérieures de certains pays de l'OCDE.

L'Europe de l'Ouest a moins souffert de la récession que l'Amérique du Nord, mais plus cependant que le Japon. En *France*, le gouvernement qui avait mis l'accent jusque-là sur la création d'emplois, s'est orienté, non sans réticence, vers une politique budgétaire plus restrictive. La croissance du PNB réel a repris graduellement pour fluctuer entre 1 et 2 %; les dépenses de consommation ont affiché une très grande fermeté pendant presque toute la période, même si l'on assiste présentement à un certain fléchissement imputable à la ponction exercée sur les revenus réels par les nouveaux impôts. Le taux d'inflation a dépassé le seuil des 14 % vers la fin de 1981 et, même s'il est revenu à environ 9 %, il reste toujours parmi l'un des plus élevés des pays de l'OCDE. Grâce aux politiques adoptées très tôt par le gouvernement français pour contenir, sinon réduire, le taux de chômage, ce dernier n'a pas été soumis par ailleurs aux fortes pressions à la hausse dont la majorité des autres pays de l'OCDE ont été l'objet. La détérioration marquée du solde budgétaire du gouvernement et de la balance commerciale, ainsi que les pressions qui ont accompagné la dévaluation de 1982 et le réalignement subséquent du franc en 1983, ont imposé de sérieuses contraintes à la formulation de la politique gouvernementale.

Pendant la majeure partie des années 70, l'*Allemagne de l'Ouest* a réussi à combiner une croissance relativement forte avec de faibles taux d'inflation et de chômage. Au cours de la dernière récession, la demande de biens de consommation y a toutefois été faible, contrairement à ce qui s'est passé en France, et le chômage a augmenté tandis que les revenus réels ont diminué. Le caractère restrictif de la politique budgétaire et le niveau élevé des taux d'intérêt nominaux n'ont pas facilité la reprise. Quant à la croissance réelle, le bilan est plutôt sombre, les taux ayant été négatifs pour la plupart des trimestres examinés. Pendant presque toute la période, les exportations ont représenté le principal élément de croissance mais, là encore, des faiblesses sont apparues lorsque les importations des pays de l'OPEP et d'autres pays ont diminué sous l'influence de la récession. En dépit d'une diminution du nombre de travailleurs migrants, le taux de chômage a presque doublé, atteignant un niveau particulièrement élevé chez les jeunes. Par suite des pressions exercées sur le budget de l'État, le déficit s'est maintenu à près de 4 % du PNB durant toute la période. La balance extérieure est demeurée assez stable, la baisse des recettes d'exportations ayant été compensée par une diminution de la valeur des importations, y compris de la facture pétrolière.

En *Italie*, l'économie a connu des fluctuations conjoncturelles beaucoup plus prononcées que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, entraînant l'apparition de graves déséquilibres. Une compétitivité de plus en plus faible sur le plan des exportations et l'application de politiques monétaire et budgétaire restrictives, responsable des ralentissements de la demande intérieure (y compris une réduction considérable des investissements), se sont conjuguées pour affaiblir l'activité économique, surtout au cours du deuxième semestre de 1982. Bien que le rythme de l'inflation ait fléchi de plus de 20 % à environ 16 %, la persistance de pressions salariales associées à des mesures telles que la protection universelle des salaires (*scala mobile*) ont empêché toute autre diminution de l'inflation. Même si ces facteurs ont été, parmi d'autres, à l'origine d'un taux de chômage qui atteint presque le seuil critique de 10 %, les répercussions n'ont pas été aussi graves en Italie que dans d'autres pays de l'OCDE. Le dynamisme soutenu de l'industrie touristique italienne a contribué à maintenir son compte courant. La récession a toutefois eu pour effet de maintenir le déficit gouvernemental à près de 12 % du PIB au cours de la période.

Au *Royaume-Uni*, la croissance réelle, qui était négative en 1981, a repris son élan et connu beaucoup de fermeté vers la fin de 1982, par rapport à celle de ses partenaires commerciaux. Ce phénomène s'est manifesté autant dans la consommation, grâce à l'accroissement des revenus réels, que dans les investissements, à cause de l'activité soutenue dans le secteur énergétique. L'inflation a diminué considérablement, passant d'un taux de 12 % au cours du premier trimestre de 1981 à moins de 6 % deux ans plus tard. Cette amélioration de la performance ne s'est pas accompagnée d'une croissance de l'emploi, de telle sorte que le taux de chômage est demeuré supérieur à 10 %, continuant de croître graduellement et provoquant de graves perturbations sociales, notamment chez les jeunes. Les prestations de sécurité sociale ont donc augmenté, augmentation qui a grevé les finances gouvernementales, encore que celle-ci ait été compensée par les recettes tirées des exportations accrues de pétrole de la mer du Nord vers de nombreux pays. En conséquence, le compte courant de la Grande-Bretagne est resté excédentaire pendant toute la période. Bien que de graves problèmes subsistent, on peut dire, de façon générale, que la santé de l'économie britannique est actuellement bien meilleure qu'elle ne l'était à l'issue du premier choc pétrolier.

En 1981-1982, les *États-Unis* ont appliqué une politique monétaire très restrictive qui a fait grimper considérablement les taux d'intérêt nominaux et réels, et a eu en fin de compte un effet déflationniste prononcé. Le creux de la récession a été atteint aux États-Unis au cours du troisième trimestre de 1982 et la reprise a débuté graduellement vers la fin de l'année. L'inflation a beaucoup diminué aux États-Unis, notamment grâce à des accords salariaux modérés, à la baisse des prix de l'énergie et des produits de base, et à l'appréciation du dollar. Même si les taux de chômage demeurent élevés, ils sont en train de diminuer. Sur le plan de la situation budgétaire, les pressions engendrées par la récession, les dépenses militaires, les mesures fiscales déjà mises en œuvre par l'administration du président Reagan et le programme fiscal que l'on a annoncé pour 1983-1984 se sont conjugués pour porter le déficit de l'État à près de 4 % du PNB. Depuis 1980, la revalorisation du dollar américain et sa fermeté ont entraîné une détérioration graduelle de la compétitivité des produits américains et exercé certaines pressions sur les balances extérieures. Il va de soi que l'évolution de l'économie américaine a eu et continuera d'avoir une influence prépondérante sur l'économie canadienne.

La récession au Canada

Il convient d'examiner plus en détail l'impact de la récession sur l'économie canadienne, et tout particulièrement sur le chômage, l'inflation, les soldes budgétaires de l'État et la balance extérieure.

Tableau 3-2

Évolution d'indicateurs économiques choisis, données trimestrielles, Canada, 1981-1983
En pourcentage

	1981				1982				1983
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
Taux de chômage[1]	7,4	7,2	7,4	8,4	8,9	10,5	12,1	12,7	12,5
Variation d'une année à l'autre de l'indice des prix à la consommation	12,2	12,6	12,7	12,3	11,5	11,5	10,6	9,7	7,6
Solde du compte courant en pourcentage du PNB	-1,1	-1,9	-3,1	-0,8	-0,1	1,1	1,3	1,2	0,2
Solde budgétaire fédéral en pourcentage du PNB[2]	-1,6	-1,7	-1,9	-2,9	-4,2	-5,3	-7,3	-6,5	-6,7
Solde budgétaire des provinces en pourcentage du PNB[2]	0,1	-0,3	-0,2	0,2	-0,1	-0,9	0,5	-1,7	-0,6

1 Moyennes trimestrielles désaisonnalisées.
2 Taux annuels désaisonnalisés.
SOURCE *Revue de la Banque du Canada*, mai 1983; et Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, premier trimestre de 1983.

L'incidence sur le chômage

Le chômage constitue le problème le plus sérieux. D'un taux moyen de 7,4 % au premier trimestre de 1981, il est passé à 12,7 % au cours du quatrième trimestre de 1982 (tableau 3-2)[1]. Il est à l'heure actuelle de 12 %, le taux de chômage des hommes dépassant celui des femmes. Le niveau élevé du chômage chez les jeunes hommes (de 15 à 24 ans) explique partiellement cette progression. Dans cette catégorie, le nombre d'emplois a diminué de 272 000 entre janvier 1981 et décembre 1982, tandis que le taux de chômage passait de 13,5 à 24 %. La gravité de la situation est encore plus évidente si l'on songe que le taux d'activité des jeunes hommes a baissé alors même que leur taux de chômage augmentait. Dans le cas des jeunes femmes, la situation était également sombre, même si elle n'était pas aussi sévère. Mais tout aussi préoccupante a été l'augmentation du nombre de chômeurs dans la principale catégorie de travailleurs, à savoir les hommes de 25 à 54 ans. Leur taux de chômage était de 4,5 % en janvier 1981, mais il avait atteint 10,2 % en décembre 1982. Il faut attribuer cette hausse à la gravité de la récession qui a frappé les industries productrices de biens, particulièrement celles de la fabrication et de la construction. Ces industries ont néanmoins connu une certaine reprise récemment.

Sur le plan régional, les régions à chômage traditionnellement élevé (Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Québec) ont été sérieusement touchées. À Terre-Neuve, la population active comptait une personne sans emploi sur cinq et, dans plusieurs collectivités, ce rapport était encore plus élevé. Même dans certaines régions où il avait été relativement faible jusqu'ici, le chômage s'est considérablement accru. Alors qu'il n'était en Alberta que de 3,6 % en janvier 1981, le taux de chômage est passé à 10,6 % en décembre 1982. La récession n'est certes pas le seul facteur qui ait contribué à cette poussée du chômage en Alberta, mais les possibilités d'emploi, qui étaient auparavant nombreuses, ont beaucoup diminué depuis.

Il est possible de comparer quelles ont été les répercussions sur le marché du travail de la dernière récession, par rapport à celles des ralentissements antérieurs, en répartissant les variations de la production par habitant entre deux facteurs, à savoir « l'intensité » du travail fourni, mesurée par la productivité horaire et les heures travaillées par personne employée, et la « quantité » de travail fournie, évaluée au moyen des taux d'emploi et d'activité sur le plan individuel (tableau 3-3). En 1982, les baisses de production et de productivité furent considérables, tandis que la diminution des heures travaillées par personne employée fut assez minime, si on les compare aux données de 1980 ou de 1975.

Tableau 3-3

Incidence des récessions récentes sur certaines variables du marché du travail, Canada, 1975, 1980 et 1982

Variation en pourcentage par rapport à l'année précédente

	1975	1980	1982
Production par habitant[1]	-1,7	-1,0	-6,2
Productivité horaire[2]	—	-1,1	-1,6
Heures de travail par personne employée[3]	-0,7	-0,8	-0,2
Taux d'emploi[4]	-1,7	—	-3,7
Taux d'activité[5]	0,7	1,0	-0,9

1 Produit intérieur brut en dollars constants/population âgée de 14 ans et plus.
2 PIB en dollars constants/heures-personnes travaillées.
3 Heures-personnes travaillées/nombre de personnes employées.
4 Nombre de personnes employées/population active.
5 Population active/population âgée de 14 ans et plus.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, 20 juillet 1983.

Près de 90 % de tous les emplois perdus entre 1981 et 1982 l'ont été dans les industries productrices de biens (tableau 3-4). À cause de la récession, beaucoup d'entreprises ont été amenées à réduire leurs coûts et à accroître la flexibilité de leur personnel en maintenant ou même en augmentant le nombre d'employés à temps partiel. Le nombre d'employés à temps plein a diminué de 10,2 % entre 1981 et 1982 dans ce secteur, tandis que celui des employés à temps partiel augmentait légèrement, à savoir de 1,7 %. Dans le secteur des services, les plus fortes augmentations du personnel à temps partiel se sont produites dans les industries ayant perdu le plus d'emplois à temps plein. La plus grande partie du travail à temps partiel a été confiée à des employés qui cherchaient, mais en vain, du travail à temps plein. D'après l'Enquête sur la population active effectuée en 1982, près du quart des personnes employées à temps partiel ont déclaré qu'elles n'avaient pas réussi à trouver un emploi à plein temps.

Rien de surprenant, donc, à ce que les hommes aient été plus touchés que les femmes par les pertes d'emplois. L'examen des tendances récentes du profil démographique du chômage révèle qu'il s'est produit une rupture durant le quatrième trimestre de 1981, avec le début de licenciements massifs dans

Tableau 3-4

Évolution de la situation de l'emploi, Canada, 1980-1982

	Emploi en 1980 (en milliers)	Variation de l'emploi 1981/1980		Variation de l'emploi 1982/1981	
		En milliers	En pourcentage	En milliers	En pourcentage
Industries productrices de biens	3 497	66	1,9	-321	-9,0
Agriculture	477	7	1,5	-19	-3,9
Autres industries primaires	296	18	6,1	-53	-16,9
Industries manufacturières	2 105	15	0,7	-194	-9,2
Construction	619	26	4,2	-55	-8,5
Services	7 158	212	3,0	-39	-0,5
Transports, communications et autres services publics	901	3	0,3	-29	-3,2
Commerce	1 830	45	2,5	-36	-1,9
Finances, assurances et immeuble	608	-16	-2,6	9	1,5
Services communautaires, commerciaux et personnels	3 079	159	5,2	17	0,5
Administration publique	740	21	2,8	-	-
Ensemble des industries	10 655	278	2,6	-359	-3,3

SOURCE Statistique Canada, *La population active*, nº de cat. 71-001.

les industries productrices de biens, frappant surtout les hommes de 25 ans et plus (graphique 3-1). Au troisième trimestre, en effet, ceux-ci représentaient 29 % de tous les chômeurs, mais à la fin de l'année suivante, cette proportion était passée à presque 37 %. Cette évolution a inévitablement exercé des pressions sur le régime d'assurance-chômage : le nombre de prestataires s'est multiplié par 2,4 entre septembre 1981 et décembre 1982.

L'incidence sur l'inflation

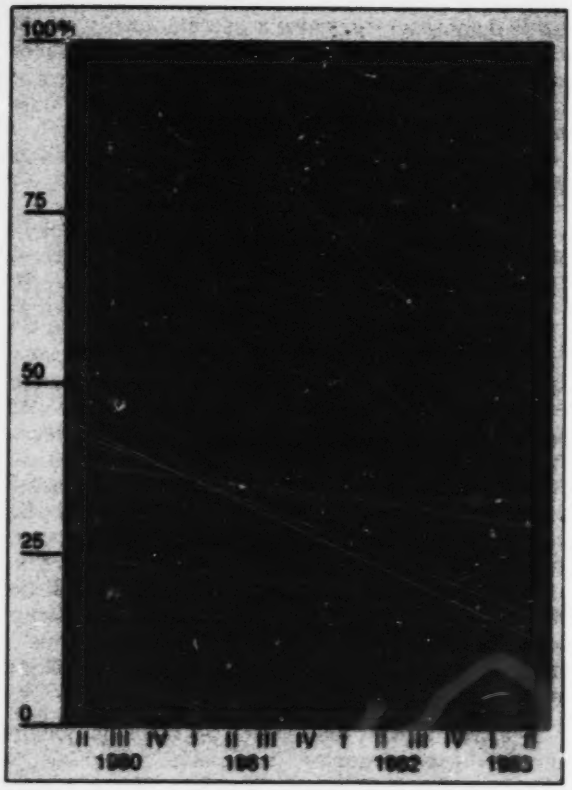
Le ralentissement observé dans le rythme d'augmentation de l'indice des prix à la consommation (IPC) a été spectaculaire. La hausse moyenne de 12,5 % enregistrée en 1981 était passée à 7,6 % au premier trimestre de 1983. Cette réduction des pressions inflationnistes au Canada peut être attribuée à de nombreux facteurs, dont la baisse du prix des produits de base au Canada et à l'étranger, la chute des taux d'intérêt, la stabilité du dollar canadien par rapport à la devise américaine, l'état déprimé des marchés tant en ce qui concerne le marché du travail que celui des biens et services et ce, tant au Canada qu'à l'étranger, les plus faibles hausses salariales consenties dans le secteur public aux termes du programme des 6 et 5 %, et des programmes similaires d'austérité au niveau provincial, et leur effet d'entraînement sur plusieurs conventions conclues dans le secteur privé. La faiblesse du prix mondial des produits énergétiques a cependant eu peu d'effet sur le prix canadien de l'énergie en raison du système de réglementation dont il est l'objet.

Si l'on jette un coup d'œil sur l'évolution des principales composantes de l'IPC au cours des neuf derniers trimestres, on constate que le prix des aliments, dont la pondération est de 21 % dans l'indice, a joué un rôle prépondérant dans le ralentissement du rythme général de l'inflation. Après avoir augmenté de près de 14 % au premier trimestre de 1981, leur hausse est tombée à 7 % au quatrième trimestre de 1982, puis à 5,4 % au premier trimestre de 1983. La faiblesse des cours mondiaux des produits de base a exercé une influence considérable sur cette composante de l'IPC, une tendance qui pourrait bien se retourner dans un proche avenir.

Les principales hausses salariales consenties dans l'ensemble des industries, à l'exclusion de la construction, sont passées d'une moyenne de 13,3 % en 1981 à 10 % en 1982 et à seulement 6,6 % au premier trimestre de 1983[2]. La baisse la plus importante du rythme des augmentations a été enregistrée dans le secteur commercial, où les hausses salariales ont été réduites de 13,8 % en 1981 à 9,5 % en 1982 et à 6,1 % au premier trimestre de 1983. Les coûts du travail par unité produite dans les industries productrices de biens affichent une tendance à la baisse depuis le troisième trimestre de 1981, la

Graphique 3-1

Profil démographique des chômeurs, Canada, 1980-1983



SOURCE Statistique Canada, *La population active*, nº 71-001.

réduction étant plus marquée dans la fabrication. Lorsque l'on ajuste ces augmentations salariales afin de tenir compte du taux de change, on constate cependant que les coûts du travail par unité produite exprimés en dollars américains ont augmenté un peu plus au Canada qu'aux États-Unis, tandis que ceux de nos partenaires commerciaux d'outre-mer, calculés sur la même base, ont diminué[3]. Cette tendance n'augure rien de bon pour la compétitivité à plus long terme de l'économie canadienne, une question sur laquelle nous reviendrons dans le dernier chapitre.

L'incidence sur les soldes budgétaires des gouvernements

La situation financière de tous les paliers de gouvernement a été nettement aggravée par les effets de la récession (voir le tableau 3-2). Dans le cas du gouvernement fédéral, elle s'est régulièrement détériorée entre les premiers trimestres de 1981 et de 1983. Plusieurs facteurs ont contribué à ce résultat.

Le coût de la protection sociale augmente inévitablement durant une récession, et elle a provoqué une augmentation des dépenses fédérales supérieure à la tendance à long terme. Par exemple, les transferts fédéraux aux particuliers ont fait un bond pour passer, après correction des variations saisonnières, de 18 à 27,7 milliards de dollars du premier trimestre de 1981 à celui de 1983. Cet accroissement est attribuable en grande partie à l'augmentation des prestations d'assurance-chômage. D'autres éléments des dépenses de transferts ont toutefois été modifiés par suite des restrictions imposées aux termes du programme des 6 et 5 %. L'augmentation des dépenses est également le résultat de la mise en œuvre progressive des programmes fédéraux de stimulation de l'économie, tel le Programme spécial de relance. Grâce à la baisse des taux d'intérêt, les dépenses au titre du service de la dette ont été moins élevées que si les taux d'intérêt étaient demeurés à leur sommet de 1981. Ces dépenses absorbent néanmoins une plus forte proportion du budget total que durant la période antérieure à la récession.

Du côté des recettes, le ralentissement de l'activité économique a fait baisser les recettes provenant de l'impôt direct sur les revenus tant des particuliers que des sociétés. Par suite de l'affaissement du prix mondial du pétrole, le gouvernement fédéral n'a pas encaissé les recettes attendues au titre des diverses taxes sur les produits énergétiques imposées à la suite de l'adoption du Programme énergétique national (PEN) et de ses mises à jour subséquentes. Les recettes fiscales indirectes qui fluctuent en fonction des dépenses de consommation ont également diminué. Le résultat net de tous ces facteurs a été d'accroître le déficit fédéral qui est passé de 1,6 % de la DNB au premier trimestre de 1981 à plus de 6 % au premier trimestre de 1983.

Les gouvernements provinciaux ont été tout aussi durement touchés par la récession, mais la situation varie selon les provinces et la période considérée. D'une façon générale, celle-ci a été caractérisée par une réduction des recettes fiscales attribuable au ralentissement de l'activité économique et par une montée vertigineuse des dépenses associées aux filets de protection sociale destinés à amortir les incidences graves de la récession sur les particuliers. Dans le cas des provinces productrices d'énergie, leurs recettes provenant des redevances et des droits de location ont été réduites par suite de la baisse du prix mondial du pétrole et du faible niveau de l'investissement. Le solde global pour l'ensemble des provinces a fluctué entre 0,5 et −1,7 % de la DNB

entre le début de 1981 et le début de 1983. Le caractère global de ces données masque les difficultés particulièrement graves qu'ont éprouvées les provinces les plus grièvement touchées par les effets de la récession.

L'incidence sur le solde du compte courant

Étant donné le rôle des importations dans l'activité économique au Canada, des taux de croissance soutenus de notre activité économique provoquent généralement une réduction du solde de nos échanges de marchandises avec l'étranger. L'ampleur de cette réduction peut varier selon la demande à l'exportation et selon les fluctuations des termes de l'échange. D'autre part, le déficit traditionnel des échanges de services demeure une réalité quotidienne, dominée par les exigences du service de notre dette extérieure. Ainsi, en période de prospérité, le solde du compte courant du Canada a tendance à devenir déficitaire. Les temps difficiles s'accompagnent souvent d'un mouvement inverse et la récente récession n'a pas fait exception à cette règle (voir le tableau 3-2). Alors que celle-ci ne cessait de s'aggraver au cours des trois derniers trimestres de 1982, le solde du compte courant a affiché une situation excédentaire pour atteindre un sommet de 1,3 % de la DNB au troisième trimestre. La balance commerciale des marchandises, qui s'établissait à 7,4 milliards de dollars en 1981, est passée à 18,3 milliards en 1982, excédent jamais atteint auparavant.

Cette situation est la résultante de plusieurs facteurs. La rigueur de la récession a fait baisser la consommation canadienne de produits étrangers, de telle sorte que les importations de marchandises ont diminué de près de 11 milliards de dollars entre 1981 et 1982. Cette diminution s'explique en partie par le ralentissement de l'activité économique, mais la réduction de la facture pétrolière attribuable à l'affaissement du prix mondial et à une baisse rapide de la consommation réelle y a également contribué. Pendant toute cette période, les exportations canadiennes de matériel de transport sont demeurées vigoureuses et les exportations de pétrole brut se sont accrues. En conséquence, le niveau des exportations en valeur nominale est demeuré soutenu durant cette période, tandis que celui des importations a considérablement baissé.

L'effet de la baisse des taux d'intérêt sur les dépenses au titre du service de la dette a été un autre facteur. Malgré la rapide augmentation de la dette extérieure, le niveau des paiements d'intérêt ne s'est pas accru dans la même proportion, étant donné la chute des taux d'intérêt. Alors que le déficit du compte des invisibles s'est accru de presque 3,5 milliards de dollars entre 1980 et 1981, l'accroissement a ralenti pour se situer légèrement au-dessus de 2 milliards de dollars de 1981 à 1982. Ainsi, la pression négative du compte des invisibles sur le solde du compte courant n'a pas été aussi forte en 1982. Bref, le solde du compte courant a oscillé entre un déficit de 1,9 % de la DNB au deuxième trimestre de 1981 et un excédent de 1,2 % au quatrième trimestre de 1982.

L'horizon économique

Même s'il est plus réconfortant d'envisager l'avenir que d'évoquer le passé récent, il faut être prudent dans l'interprétation des projections à court terme en période de relance économique, à cause des faibles niveaux de départ à partir desquels sont calculés les taux de croissance. Ainsi, nos projections montrent que la croissance réelle au cours de la période 1983-1985 sera légèrement inférieure à 4 % par année en moyenne, mais le niveau de la DNB réelle ne dépassera pas, avant le début ou le milieu de 1984, le sommet qu'elle avait atteint au deuxième trimestre de 1981. Cela signifie qu'à compter du revirement du début de l'année 1983, il faudra de quatre à six trimestres pour que l'économie canadienne se retrouve simplement au niveau atteint en 1981. Le taux d'utilisation des ressources physiques et humaines s'améliorera durant la reprise économique mais, dans certaines régions, elles demeureront encore sous-utilisées.

À moyen terme (1985-1987), les résultats dépendront d'un certain nombre de facteurs, dont plusieurs sont hors du contrôle des Canadiens. Par exemple, l'évolution des taux d'intérêt, le profil, l'intensité et la persistance de la reprise aux États-Unis sont des facteurs d'une importance déterminante pour le Canada. Les orientations de la politique monétaire intérieure, le taux d'épargne des particuliers, l'échéancier des nouveaux investissements au pays, de même que le maintien de restrictions salariales ou l'apparition d'une poussée des salaires, pourraient également influencer les perspectives de l'économie canadienne. Les hypothèses utilisées pour mettre au point notre scénario de référence de l'évolution économique à moyen terme tiennent compte de ces considérations.

L'environnement extérieur

De façon générale, l'évolution des indicateurs conjoncturels aux États-Unis est également favorable et plusieurs d'entre eux font état d'une reprise substantielle de l'économie américaine. Nous prévoyons que les taux de croissance réelle oscilleront entre 3 et 5,3 % de 1983 à 1985 pour s'établir à une

moyenne annuelle de 3,1 % à moyen terme (tableau 3-5). Les caractéristiques initiales de la reprise américaine sont semblables à celles auxquelles nous nous attendons pour le Canada, ce qui semble confirmer que c'est toute l'économie nord-américaine qui se relève après avoir partagé les mêmes difficultés. Durant les premiers stades de la reprise, le logement et les biens de consommation durables joueront un rôle de premier plan. Par la suite, l'investissement en capital fixe des entreprises prendra également de plus en plus d'importance. Durant les derniers stades, il se peut que l'on assiste à une période d'ajustement des stocks qui pourrait être responsable d'une pause susceptible d'intervenir immédiatement après le milieu de la décennie. Le Canada pourrait donc enregistrer un ralentissement de son taux de croissance durant la même période.

Aux États-Unis, la reprise a été stimulée très tôt par un essor de la construction de logements, auquel est venu s'ajouter un accroissement de la demande de biens de consommation, en particulier de biens durables, et plus précisément d'automobiles. À la fin de 1982, l'âge moyen du stock d'automobiles était plus élevé qu'il ne l'avait jamais été depuis la Seconde Guerre mondiale. Ce facteur, conjugué à la baisse du prix de l'énergie, a stimulé la demande d'automobiles. Plus récemment, les achats des consommateurs américains se sont portés sur d'autres marchés, et la disponibilité du crédit à des conditions raisonnables ainsi que la stabilité anticipée des prix, conjuguées aux facteurs déjà mentionnés, devraient constituer une base solide pour une expansion de l'activité économique.

Nous ne nous attendons pas à une reprise substantielle de l'investissement non résidentiel aux États-Unis avant 1984. En 1984-1985, la fabrication de biens durables et non durables devrait afficher une certaine vigueur, de même que les mines et les services de communications à haute technologie. Les mines subiront l'influence positive de la déréglementation du prix du gaz naturel en 1985-1986, ce qui accélérera la conversion au charbon.

Les perspectives concernant l'inflation aux États-Unis durant la reprise sont très encourageantes. Nous prévoyons que le rythme de la hausse des prix à la consommation se maintiendra en moyenne à 3,5 % l'an en 1983-1984 et à environ 5,9 % au cours de la période 1985-1987. Les tensions inflationnistes qui se manifesteront dans l'économie au milieu de la décennie s'expliquent par la déréglementation du prix du gaz naturel aux États-Unis et par les pressions à la hausse qu'exercera le relèvement des prix des produits de base sur les marchés mondiaux, le pétrole brut en particulier, à mesure que la demande augmentera.

L'administration du président Reagan et le Congrès américain sont actuellement confrontés à la perspective d'un déficit budgétaire record pour le prochain exercice financier. Nous faisons l'hypothèse que le budget du président Reagan sera adopté, mais seulement après que plusieurs modifications y auront été introduites, notamment une révision à la baisse de l'augmentation de 7 % sollicitée au titre du budget

Tableau 3-5

Hypothèses touchant l'environnement extérieur dans le scénario de référence, 1983-1987

	1983	1984	1985	1986	1987
			Taux de variation		
Production industrielle					
Pays de l'OCDE	2,6	6,2	5,2	0,9	3,9
Pays choisis[1]	1,2	3,3	2,8	2,1	2,1
Prix international du pétrole brut (f.o.b. en dollars canadiens)	-11,6	4,9	5,7	5,7	6,2
États-Unis					
DNB réelle	3,0	5,3	4,4	0,8	4,1
Production industrielle	3,4	7,7	6,4	0,4	4,7
Indice des prix à la consommation	2,6	4,5	6,2	5,5	6,0
			En pourcentage		
Taux de chômage	10,0	8,9	7,8	8,6	7,8
Taux d'intérêt à court terme[2]	8,3	8,4	8,8	7,7	8,1

1 La France, l'Italie, l'Allemagne de l'Ouest, le Royaume-Uni et le Japon.
2 Effets commerciaux de premier ordre à court terme.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, 20 juillet 1983.

de la défense, le rejet du gel des salaires de sorte que les traitements des fonctionnaires fédéraux seraient relevés de 4 à 5 %, aucune nouvelle coupure dans les programmes d'aide sociale fondés sur les besoins, certains changements dans les dépenses autres que celles destinées à la défense et au financement des subventions, et l'application telle que prévue de la réduction des impôts personnels en 1983, mais assortie d'une annulation de l'indexation des impôts personnels avant qu'elle n'entre en vigueur en 1985. Ces hypothèses sont sans doute en partie spéculatives. Elles reflètent toutefois le point de vue des observateurs américains et impliquent que le déficit fédéral s'élèvera à près de 200 milliards de dollars en 1983, pour être ramené à 126 milliards en 1987.

L'orientation de la politique monétaire américaine s'inscrit à peu près dans la même ligne que celle adoptée par la Banque du Canada, dont nous avons déjà traité. La Réserve fédérale américaine cherche à éviter des conditions de crédit dont les effets riqueraient d'être excessifs à la hausse ou à la baisse. Puisque l'on s'attend à une performance favorable sur le plan de l'inflation durant les premiers stades de la reprise, les taux d'intérêt préférentiels à court terme devraient fluctuer entre 8 et 9 % en 1983-1984. Comme de plus fortes pressions inflationnistes sont prévues vers le milieu de la décennie, il est improbable que les taux d'intérêt à long ou à court termes ne baissent davantage.

La reprise aux États-Unis ne sera pas exempte de difficultés. Nous prévoyons que le taux de chômage sera de 10 % en moyenne en 1983 et qu'il ne descendra pas en dessous de 8 % avant 1985. Il est difficile de prévoir comment réagiront les marchés financiers devant l'ampleur des déficits fédéraux qu'il faudra financer à moyen terme, notamment au cours des premières phases de la reprise. Pour l'instant, il semble qu'ils soient en mesure d'en assurer le financement sans hausse des taux d'intérêt à court terme. Il convient cependant de rappeler que nos estimations tant des taux d'intérêt nominaux que des taux d'inflation impliquent un niveau élevé des taux réels durant les premières phases de la reprise. Ainsi, même lorsqu'ils sont envisagés dans une perspective favorable, ces énormes déficits s'accompagnent néanmoins de sévères conditions de crédit.

Par ailleurs, la production industrielle dans les pays de l'OCDE évoluera de la même façon que celle de l'Amérique du Nord; en 1984 et 1985, les taux seront plus élevés que la tendance de longue période; 1986 et 1987 seront des années de transition, avec une croissance faible mais positive en 1986. Le principal problème, dans les pays de l'OCDE en dehors de l'Amérique du Nord, demeurera celui du chômage dont le niveau restera élevé.

L'offre, la demande et les prix de l'énergie

La faiblesse de la demande mondiale de pétrole provoquée par le ralentissement de la croissance réelle du début des années 80 a conduit à un fléchissement du prix mondial du pétrole. Le prix du brut léger d'Arabie Saoudite a été fixé à 29 dollars É.-U. le baril au début de 1983. Cette détente des conditions prévalant sur le marché s'est poursuivie jusqu'ici, et se traduira par une stabilité des cours mondiaux jusqu'au milieu de la décennie. Étant donné que la plupart des pays exportateurs de pétrole souffrent actuellement d'une pénurie de liquidités, nous supposons que l'offre sera maintenue et que le prix mondial (en termes réels) demeurera le même en 1984 et 1985; nous supposons aussi que, par la suite, les pressions exercées par la demande permettront éventuellement aux pays de l'OPEP et aux autres pays producteurs d'enregistrer à nouveau des gains réels et que le prix mondial augmentera de 0,5 % par an en termes réels en 1986 et 1987.

Nous prévoyons par ailleurs que le prix intérieur moyen du pétrole classique au point d'extraction sera de 29,75 $ en 1983, tel que convenu dans la modification apportée en juin 1983 à l'entente signée entre le gouvernement fédéral et l'Alberta sur le prix des ressources énergétiques (tableau 3-6). Le prix au point d'extraction demeurera à ce niveau jusqu'à ce que le prix mondial change suffisamment pour permettre de nouveaux rajustements. Ceux-ci seront évidemment soumis à la règle selon laquelle les prix canadiens au point d'extraction (plus les frais de transport) ne doivent pas dépasser 75 % du prix mondial à Montréal. Cette règle n'est évidemment pas immuable. Néanmoins, nous supposons que, pendant tout le reste de la période de projection, le prix intérieur au point d'extraction augmentera au même rythme que le prix mondial en respectant la limite de 75 %. Le prix de référence du nouveau pétrole est fixé à 100 % du prix mondial à Montréal (moins les frais de transport). Il s'applique à de nombreuses catégories de nouveau pétrole (découvert après 1980), de même qu'à la catégorie redéfinie « nouveau » pétrole ancien. En se fondant sur le budget fédéral d'avril 1983, nous conservons un « prélèvement de participation canadienne » de 1,15 $ le baril durant toute la période de projection. La différence entre le prix intérieur à Toronto et le prix au point d'extraction équivaudra au montant des frais de transport, du prélèvement de participation canadienne et du « prélèvement d'indemnisation pétrolière ». Les recettes provenant de ce dernier prélèvement serviront à subventionner les importations et la production de nouveau pétrole et de nouveau pétrole « ancien ».

Tableau 3-6

Composition du prix intérieur du pétrole brut dans le scénario de référence, Canada, 1983-1987

En dollars par baril

	1983	1984	1985	1986	1987
Prix intérieur à Toronto	35,55	36,85	38,55	40,95	43,74
Prélèvement de participation canadienne[1]	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
Prélèvement d'indemnisation pétrolière[2]	3,51	4,76	6,08	6,73	7,52
Frais de transport[3]	1,14	1,19	1,25	1,31	1,37
Prix du pétrole classique au point d'extraction[4]	29,75	29,75	30,07	31,76	33,70
Prix international à Montréal	37,36	39,16	41,35	43,65	46,30
Prix du pétrole intérieur au point d'extraction en proportion du prix international	0,821	0,783	0,750	0,750	0,750

1 Évalué à 1,15 $ le baril pour la période de mai 1981 jusqu'à la fin de la période de projection.
2 Le prélèvement d'indemnisation pétrolière reflète le remplacement graduel du pétrole classique pour le « nouveau » pétrole, de même qu'un affaiblissement des cours mondiaux au début de la période.
3 À Toronto seulement.
4 Tel qu'établi dans l'entente énergétique modifiée de juin 1983 entre Ottawa et l'Alberta.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, 20 juillet 1983.

Le prix du gaz naturel au point d'extraction augmentera aux taux convenus dans la modification apportée en 1983 à l'entente énergétique. Étant donné la faiblesse du cours mondial du pétrole et, par conséquent, la lenteur du rythme d'augmentation de son prix au point d'extraction, nous avons, afin de maintenir la relation de 65 % entre le prix intérieur du gaz naturel et celui du pétrole, réduit les augmentations du prix du gaz au point d'extraction. Après 1984, cependant, les augmentations de prix prennent le pas sur la relation de 65 %, de sorte que, durant la période 1985-1987, le prix intérieur du gaz naturel au point d'extraction grimpe à une moyenne de 75 % du prix intérieur du pétrole au point d'extraction.

Un certain nombre de mesures fiscales concernant les produits énergétiques ont été incluses dans nos hypothèses. Le budget d'avril 1983 a abrogé la taxe sur le carburéacteur et le carburant diesel pour la marine à compter de la fin de ce mois, de telle sorte que cette source de recettes est maintenant disparue. Comme nous l'avons déjà mentionné, le prélèvement de participation canadienne est maintenu durant toute la période de projection, non seulement pour le pétrole, mais aussi pour le gaz naturel. Les recettes (environ 900 millions de dollars par année) aideront le gouvernement à atteindre les objectifs qu'il entend poursuivre dans le domaine énergétique, tels que l'achat de la société Fina et la participation fédérale à la restructuration financière de la société Dome Petroleum. Les recettes qui proviennent de la taxe sur le gaz naturel et les gaz liquéfiés disparaîtront après 1983 car les augmentations prévues des prix du gaz naturel au point d'extraction, combinées au prix du pétrole tel qu'établi dans la modification apportée en juin 1983 à l'entente énergétique, ne laisseront plus de place à cette taxe. Comme l'indique le budget d'avril 1983, l'exemption de l'ancien pétrole classique de la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires est prolongée de mai 1983 à mai 1984.

Les hypothèses qui sont utilisées dans le scénario de référence à propos des réserves de pétrole classique sont celles de l'Office national de l'énergie (ONE). Quant aux réserves additionnelles, nous avons utilisé les projections plus optimistes de l'ONE, telles qu'elles ont été présentées dans la Mise à jour du Programme énergétique national. Ces estimations de l'offre de pétrole, pour la période de projection, comprennent notamment de petites quantités qui proviendront du gisement Hibernia d'ici 1986, mais rien des projets Alsands et Cold Lake (tableau 3-7). Nous avons également inclus, dans nos estimations, l'extension partielle des installations de Syncrude. Nous supposons par ailleurs que le projet Canstar se matérialisera mais sa production n'a pas été prise en considération car il n'entrera pas en exploitation avant la fin des années 80. Les hypothèses concernant l'offre de gaz naturel sont tirées d'estimations qui ont été publiées à l'issue de l'Audience générale sur les exportations de gaz naturel, qui s'est tenue en 1982. On suppose cependant que la totalité des approvisionnements proviendra des gisements

Tableau 3-7

Échéancier des projets d'investissements majeurs prévu dans le scénario de référence, 1983-1992

	Début	Apogée	Para-chèvement
Sables bitumineux			
Expansion partielle de Syncrude	1983	1986-1987	1988
Canstar	1986	1989-1990	1991
Cold Lake[1]	1991	. . .	. . .
Alsands[2]	. . .	. . .	. . .
Pipelines			
Gazoduc Québec-Maritimes	1981	1982-1984	1987
Gazoduc de la route de l'Alaska	1985	1986-1987	1990
Gazoduc de la côte Est	1989	1990-1991	1992
Projet Hibernia	1985	1986-1987	1988

1 L'apogée et le parachèvement du projet Cold Lake se produiront au-delà de 1992, suivant les postulats du scénario de référence.
2 On a exclu le projet Alsands des hypothèses énergétiques du scénario de référence.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, 20 juillet 1983.

classiques des zones de production traditionnelles. Le gazoduc Québec-Maritimes devrait être terminé en 1985 et les embranchements terminaux en 1987. Nous avons également effectué les corrections nécessaires pour assurer la cohérence entre nos projections des investissements dans le secteur énergétique et les mesures annoncées dans le budget d'avril 1983. Ces projections tiennent aussi compte de l'extension du crédit d'impôt de 7 % à l'investissement dans l'équipement lourd de construction.

D'autre part, nous avons incorporé dans nos estimations un profil de la demande de pétrole brut qui suppose, après la forte réduction de 1981 à 1983, une baisse de la consommation d'un peu moins de 1 % par année. Cette hypothèse contraste avec la demande de gaz naturel qui devrait augmenter à un taux voisin de 3,5 % par année. Les hypothèses relatives aux exportations de gaz naturel prévoient des ventes de gaz naturel liquide au Japon vers la fin des années 80. Si nous repoussons l'horizon de nos projections à la fin de la décennie et même au-delà, elles supposent l'autosuffisance en 1990 et une réduction des importations entre 1983 et 1990.

Tableau 3-8

Hypothèses relatives aux politiques intérieures dans le scénario de référence

Prix de l'énergie	Politiques et barèmes de prix du pétrole brut et du gaz naturel tels que déterminés dans l'accord fédéral-provincial de 1981 et les accords subséquents; partage des recettes entre les provinces productrices, le gouvernement fédéral et les producteurs aux termes des dispositions les plus récentes.
Fiscalité	Tous les taux d'imposition sur le revenu personnel et le revenu des sociétés, ainsi que les taxes indirectes, en vigueur après les budgets de novembre 1981, de juin 1982 et d'avril 1983 y compris les barèmes déterminés dans l'accord énergétique de 1981, le Programme énergétique national, la mise à jour du PEN et la modification de juin 1983 à l'accord énergétique. Ceci comprend le prélèvement d'indemnisation pétrolière, le prélèvement de participation canadienne, la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires, la taxe sur la production intérieure de gaz naturel et des liquides du gaz et la taxe sur le revenu d'exploitation des producteurs de pétrole et de gaz. L'impôt sur le revenu personnel au Québec demeure une fraction constante de l'ensemble des impôts provinciaux. On a aussi tenu compte des mesures contenues dans les budgets provinciaux rendus publics avant la fin d'avril 1983.
Dépenses	On suppose que les gouvernements restreindront leurs achats de biens et de services, et que les taux annuels moyens de croissance de leurs dépenses réelles seront les suivants: dépenses fédérales non militaires, 2,2 % par année; dépenses militaires totales, 2,1 %; dépenses provinciales au titre des traitements et salaires, 2,4 %; autres dépenses provinciales, 1,5 %; dépenses municipales au titre des traitements et salaires, 0,7 %; autres dépenses municipales, 1,5 %. Les salaires payés par le secteur public sont indexés sur l'indice des prix à la consommation, sauf pour le secteur fédéral qui est assujetti aux hausses de 6 et 5 % décrétées pour 1983 et 1984. L'indexation des transferts est conforme à celle que prévoit la législation en vigueur. Le financement des programmes établis et les arrangements fiscaux tiennent compte des modifications contenues dans le budget et de la norme fondée sur cinq provinces pour le versement des paiements de péréquation. Les dépenses du gouvernement fédéral au chapitre des subventions et de l'aide à l'investissement se fondent sur les programmes gouvernementaux présentement en vigueur. Par exemple, les sommes allouées aux enveloppes du développement économique et de l'énergie sont tirées des récents documents budgétaires.
Politique monétaire	Les taux d'intérêt canadiens suivent les taux américains. L'offre de monnaie est non contraignante et tient compte de mouvements temporaires à la baisse dans le rythme de circulation de la monnaie.

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, 20 juillet 1983.

Les politiques budgétaire et monétaire

Le budget d'avril 1983 a annoncé un certain nombre de modifications à la politique fiscale et aux dépenses du gouvernement fédéral, que nous avons intégrées aux projections du scénario de référence (tableau 3-8). Ces nouvelles mesures comprennent : le Programme spécial de relance qui représente des dépenses fédérales de 4,8 milliards de dollars; des modifications à la législation actuelle relative au crédit d'impôt à l'investissement qui le rendent non seulement plus attrayant, mais l'étendent également à l'équipement de construction lourd; certaines modifications à l'impôt sur le revenu des sociétés qui entraînent des pertes de recettes fiscales pour le gouvernement fédéral, et des remaniements de l'impôt sur le revenu personnel et des impôts indirects qui devraient accroître les recettes du gouvernement. Presque toutes ces mesures n'entreront cependant pas en vigueur avant la fin de 1984. En outre, nous avons tenu compte d'autres changements prévus dans le budget, notamment l'institution d'une taxe sur l'abonnement aux services de programmation fournis par télécommunications, des modifications relatives aux importations en franchise, ainsi que les taxes sur l'alcool et le tabac. Signalons que les mesures fiscales prévues dans les budgets de novembre 1981 et de juin 1982, les accords sur le Financement des programmes établis pour la période 1982-1987 et le programme des 6 et 5 % pour l'année 1983-1984, sont pris en compte dans nos hypothèses. Nous supposons que tous les autres programmes fédéraux continueront de s'appliquer selon les dispositions législatives actuellement en vigueur.

Le scénario de référence postule que la croissance de la masse monétaire contribuera à la stabilité de la reprise. Étant donné que le rythme de circulation de la monnaie s'est considérablement ralenti au cours de ces dernières années, la masse monétaire augmentera à court terme à un rythme plus rapide que celui de la DNB nominale. Nous estimons que ces changements temporaires seront nécessaires, pendant la période de reprise, pour assurer l'équilibre tant sur les marchés financiers canadiens que sur le marché des changes. À moyen terme, la croissance de la masse monétaire suivra une trajectoire compatible avec la position adoptée par la Banque du

Tableau 3-9

Indicateurs choisis tirés du scénario de référence, Canada, 1983-1987

	1983	1984	1985	1986	1987
			Taux de variation		
Dépense nationale brute (en dollars de 1971)	2,9	4,3	3,9	1,8	2,6
Indice des prix à la consommation	5,7	4,8	5,1	5,9	6,7
Population active	1,8	1,9	1,7	1,6	1,4
Emploi	0,6	2,4	2,2	1,3	1,8
Productivité[1]	3,1	2,4	2,4	1,2	1,6
Taux de salaire réel	1,8	1,2	2,8	2,6	2,2
Taux de salaire nominal	7,6	6,0	8,0	8,7	9,0
			En pourcentage		
Taux d'activité[2]	62,6	63,1	63,4	63,6	64,0
Taux d'épargne[3]	12,6	12,5	12,0	11,0	11,0
Taux de chômage	12,1	11,7	11,2	11,4	11,1
			En pourcentage de la DNB		
Investissement réel	20,9	20,8	21,3	21,9	22,1
Excédent ou déficit (-) fédéral	-6,9	-6,7	-5,3	-4,1	-4,0
Excédent ou déficit (-) provincial	-0,6	-0,5	-0,2	0,1	0,3
Balance des paiements					
Compte courant	0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Énergie	1,8	1,9	2,2	2,5	2,7
Énergie non comprise	-1,4	-2,2	-2,5	-2,8	-3,1

1 Production horaire par personne.
2 Population active en pourcentage de la population de 15 ans et plus.
3 Épargne personnelle en pourcentage du revenu personnel disponible.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, 20 juillet 1983.

Canada et la Réserve fédérale aux États-Unis. Le taux de croissance de la masse monétaire et celui de la DNB nominale resteront compatibles lorsque la diminution du rythme de circulation de la monnaie se stabilisera. Par conséquent, les taux d'intérêt réels et le taux de change varieront peu par rapport à leurs niveaux actuels.

Après avoir pris en compte tous ces facteurs, nous présentons maintenant les points saillants des projections qui découlent de notre scénario de référence pour la période allant de 1983 à 1987 (tableau 3-9).

Le scénario de référence

De 1983 à 1985, la croissance réelle au Canada atteindra une moyenne d'environ 3,7 % par an; le profil de croissance permettra à l'économie canadienne de dépasser, au début ou au milieu de 1984, le sommet atteint au second trimestre de 1981. De 1985 à 1987, la croissance réelle moyenne se maintiendra autour de 2,8 %, soit environ 1 point de pourcentage de moins que durant les années de la reprise économique.

Pendant les premières phases de la reprise, il se produira une certaine baisse du chômage parce que la croissance réelle, en taux annuels, dépassera le potentiel de croissance à long terme d'un peu moins de 2 points de pourcentage. Toutefois, cette tendance sera de courte durée et, à défaut de nouvelles initiatives, il n'est prévu aucune baisse ultérieure du taux de chômage pendant le reste de la période de projection. Même si l'emploi augmentera fortement durant la reprise, sa croissance et celle de la population active évolueront de pair par la suite, ce qui écartera toute autre diminution du taux de chômage.

L'évolution du rythme de l'inflation, au cours de la période de relance de l'activité économique sera très encourageante. Au cours de la période 1983-1985, le rythme annuel de l'augmentation de l'IPC sera en moyenne de l'ordre de 5,2 %. De 1985 à 1987, ce rythme s'accélérera quelque peu pour atteindre une moyenne de près de 6 % par année. Les prix étrangers, surtout ceux qui sont influencés par la déréglementation du prix du gaz naturel aux États-Unis, exerceront des pressions à la hausse sur les prix canadiens.

Pendant la reprise, le rythme de croissance de la productivité dépassera celui de sa tendance de longue période. Cette forte croissance découlera non seulement d'une meilleure utilisation de la main-d'œuvre et du capital, mais aussi de modifications qui interviendront dans la composition de la demande finale. L'industrie de la construction et celle des biens durables, où la productivité a toujours été élevée, contribueront très tôt à l'amélioration attendue. On prévoit, par exemple, que les mises en chantier atteindront le rythme annuel moyen de 175 000 logements en 1984, soit environ 40 000 unités de moins que le total nécessaire pour répondre à la demande suscitée par la croissance démographique à moyen terme. De 1985 à 1987, lorsque la croissance à long terme de la DNB réelle atteindra 2,8 %, l'accroissement moyen de la productivité se situera de nouveau entre 1 et 2 %. Il s'agira d'une performance supérieure à celle des années 70, mais inférieure à celle des années 60.

L'orientation que prendra la relance et le rythme auquel la demande continuera de progresser par la suite dépendront en partie de l'évolution du taux d'épargne personnelle. Nous prévoyons qu'il ne baissera que légèrement pendant la reprise économique, pour diminuer à nouveau de 1 point de pourcentage par la suite.

L'évolution des investissements réels, exprimés en pourcentage de la DNB, ne sera pas, en 1984, tellement différente de celle de 1983. On envisage une hausse modérée des investissements des entreprises dans le secteur non résidentiel, mais elle ne se concrétisera pas avant les années 1985-1987. Les investissements réels atteindront presque 22,1 % de la DNB en 1987, soit seulement 1,2 point de pourcentage de plus que le niveau prévu pour 1983.

Le budget du gouvernement fédéral restera déficitaire pendant toute la période de projection. Pendant la phase de reprise, le déficit diminuera cependant de 6,9 à 5,3 % de la DNB en 1985 et à environ 4 % en 1987. Les gouvernements provinciaux retrouveront une situation excédentaire après le milieu de la décennie.

Le solde du compte courant de la balance des paiements du Canada, qui est actuellement excédentaire, deviendra légèrement déficitaire durant la période de projection. L'excédent au compte courant du secteur énergétique, résultant de l'autorisation d'exporter de plus grandes quantités de gaz naturel aux États-Unis et au Japon et d'une réduction des importations de pétrole brut, suffira tout juste à combler le déficit des autres secteurs.

La croissance de la masse monétaire compensera le ralentissement du rythme de circulation de la monnaie prévu à court terme. En 1985, la tendance à la baisse du rythme de circulation se ralentira, pour se stabiliser durant la période 1986-1987. Ce résultat contribuera à stabiliser la reprise sans variations marquées des taux d'intérêt réels ou du taux de change.

Les sources d'incertitude

Compte tenu de notre interprétation de divers facteurs qui vont déterminer l'évolution future de l'économie – les politiques gouvernementales actuelles (telles que définies dans le cadre des enveloppes budgétaires et par les mesures fiscales contenues dans le budget d'avril 1983), l'évolution de l'économie des États-Unis et des autres principaux pays de l'OCDE, les perspectives d'évolution de la demande, des prix et des investissements dans le secteur énergétique, ainsi que celles des prix des produits de base –, nous envisageons une reprise de l'économie canadienne qui commencera à s'infléchir et à faiblir après seulement 12 trimestres, avant même d'avoir entraîné une réduction marquée du taux de chômage. Nos projections indiquent que, même si l'économie canadienne ne se retrouvera pas à nouveau en récession, le rythme de la croissance réelle n'en fléchira pas moins pour se situer à un niveau inférieur à 2 % par année en 1986.

Même s'il y a tout lieu de croire que ce scénario est le plus plausible, il faut quand même ajouter que les hypothèses à partir desquelles le scénario de référence a été construit reposent sur un certain nombre d'interprétations de l'évolution probable de l'économie dans les années à venir qui comportent un degré d'incertitude élevé. Par exemple, le scénario de référence indique qu'un fléchissement de la croissance se produira en 1986, en partie parce qu'on prévoit que la reprise économique aux États-Unis se trouvera alors en perte de vitesse – par suite d'un fort mouvement de déstockage et d'une diminution de la croissance des revenus réels provoquée par le décontrôle du prix du gaz naturel – et, en partie aussi, à cause du manque de vivacité de la reprise des investissements intérieurs dû à la persistance de taux d'intérêt réels élevés entre 1984 et 1986. Ce sont probablement là les aspects les plus inquiétants de nos projections. Le ralentissement économique prévu aux États-Unis pour 1986 pourrait toutefois être plus sérieux et survenir plus rapidement que nous ne l'avons estimé; il pourrait être plus profond si les problèmes d'endettement international de certains pays d'Amérique du Sud et d'Europe de l'Est devaient dégénérer en une crise financière au sein de la communauté des banques internationales ou se traduire par une contraction marquée du crédit nécessaire au financement du commerce international. À l'inverse, il pourrait tout aussi bien être moins prononcé dans l'hypothèse où ces problèmes d'endettement seraient rapidement réglés.

Pour ce qui est de la politique monétaire, les taux d'intérêt nominaux ont fortement baissé tant aux États-Unis qu'au Canada depuis le milieu de 1982, par suite notamment du ralentissement de l'inflation, de la faible demande de crédit et de l'assouplissement des mesures de restrictions monétaires dans les deux pays. Selon les projections, la diminution régulière du taux d'inflation devrait entraîner, à moyen terme, une baisse modérée des taux d'intérêt nominaux de l'ordre de 1 point de pourcentage. Cependant, les taux d'intérêt réels (surtout ceux à long terme) resteront probablement élevés, se situant en moyenne entre 5 et 6 points de pourcentage. Cette perspective va de pair avec l'ampleur des déficits publics prévus, particulièrement aux États-Unis. Toutefois, l'évolution future de la politique monétaire à moyen terme dans les deux pays reste empreinte d'incertitude. Afin d'améliorer les perspectives de croissance de la production et de l'emploi, la Réserve fédérale aux États-Unis et la Banque du Canada pourraient décider d'assouplir la politique monétaire, même s'il devait en résulter une poussée inflationniste. D'autre part, les pressions que subissent les taux d'intérêt par suite du déficit budgétaire pourraient être plus prononcées que celles dont fait état le scénario de référence. En outre, la Banque du Canada pourrait être tentée d'infléchir la tendance des taux d'intérêt au Canada, indépendamment de leur évolution aux États-Unis, provoquant ainsi certaines pressions sur le marché des changes.

Le comportement des consommateurs à moyen terme constitue une autre source d'incertitude. Durant les premières phases de la reprise, les dépenses des consommateurs, notamment celles destinées à couvrir leurs achats de biens durables et de logements, vont non seulement être financées à même la croissance des revenus réels, mais aussi à partir d'une baisse de l'épargne personnelle, dont le taux avait atteint un niveau élevé au cours de la récession. Selon le scénario de référence, ce taux devrait baisser pour se stabiliser à un seuil qui demeurerait néanmoins beaucoup plus élevé (11 %) qu'au cours des années 70. Il s'agit d'une éventualité tout à fait plausible, étant donné la perspective de déficits publics considérables, de taux d'intérêt réels et de chômage élevés, et de pressions inflationnistes persistantes. Les consommateurs pourraient toutefois réagir plus favorablement que ne l'indique le scénario de référence à des diminutions du taux d'inflation et à une croissance de l'emploi. La persistance de taux de chômage et de taux d'intérêt réels élevés pourrait au contraire se traduire par un taux d'épargne personnelle plus élevé.

De même, la vigueur et la durée de la reprise dépendent du rétablissement d'un climat propice aux investissements. Si le scénario de référence laisse entrevoir des investissements passablement élevés dans le secteur énergétique, il n'en est pas de même dans les autres secteurs. La relance modérée va de

pair avec des taux d'intérêt réels élevés, avec une utilisation insuffisante de la capacité de production et avec une faible reprise de la demande globale.

Par suite de la faiblesse de la demande, de la modération des prix de l'énergie et des matières premières, ainsi que des restrictions salariales dans le secteur public, les hausses de salaires et de prix se sont ralenties depuis le milieu de l'année 1982 : l'augmentation de l'IPC en rythme annuel était de 5,6 % en juin 1983. Selon le scénario de référence, le taux d'inflation qui était de près de 11 % en 1982 devrait être ramené à un peu moins de 5 % en 1984. De même, les hausses de salaires, qui étaient de l'ordre de 12 % en 1982, devraient être réduites à 6 % en 1984. De telles projections supposent que les restrictions salariales en vigueur dans le secteur public seront maintenues, que le marché du travail continuera d'être déprimé et que les augmentations du prix des exportations et des importations seront modérées. L'inflation des salaires et des prix s'accélérera légèrement de 1985 à 1987 du fait de tensions croissantes sur les prix mondiaux des produits de base et d'un rythme d'augmentation de la masse monétaire supérieur à la moyenne, entre 1983 et 1985. Un tel scénario reste cependant aléatoire. Le maintien des restrictions salariales dans le secteur public pourrait par exemple avoir une plus grande incidence que nous l'avons envisagée sur le comportement des salaires dans le secteur privé. Le mouvement de décélération du rythme de l'inflation des salaires et des prix qui s'ensuivrait serait alors plus rapide que celui que nous prévoyons dans le scénario de référence. En outre, la persistance de la situation qui prévaut actuellement sur le marché du travail permettrait d'envisager un nouveau fléchissement du rythme d'augmentation des salaires. Une fois l'économie sortie de la récession et la fin du programme actuel de restriction des salaires, on pourrait tout aussi bien toutefois connaître un mouvement de rattrapage des salaires et des prix.

L'incidence d'autres hypothèses sur le scénario de référence

À cause de toutes ces incertitudes, il importe d'évaluer l'incidence de facteurs importants qui pourraient se manifester, mais ne font pas partie intégrante des hypothèses ou des résultats du scénario de référence (tableau 3-10):

Tableau 3-10

Indicateurs choisis tirés d'autres simulations, 1983-1987

	1983	1984	1985	1986	1987
	Taux de variation				
Dépense nationale brute (en dollars de 1971)					
Scénario de référence	2,9	4,3	3,9	1,8	2,6
Croissance élevée aux États-Unis	2,9	4,4	4,0	2,7	3,1
Croissance faible aux États-Unis	2,9	4,5	3,2	1,2	1,9
Taux d'intérêt élevés aux États-Unis	2,9	4,4	3,1	1,7	1,9
Taux d'intérêt faibles aux États-Unis	2,9	4,2	4,5	2,5	3,0
Taux d'intérêt élevés au Canada	2,9	4,4	3,7	1,7	2,5
Taux d'intérêt faibles au Canada	2,9	4,3	4,2	1,9	2,9
Investissement élevé	2,9	5,8	3,8	1,7	2,6
Investissement faible	2,9	2,9	4,1	1,9	2,7
Croissance élevée des salaires	2,9	4,6	4,2	2,2	3,1
Croissance faible des salaires	2,9	4,1	3,6	1,4	2,2
Taux d'épargne élevé	2,9	3,5	4,0	1,9	2,7
Taux d'épargne faible	2,9	5,3	3,9	1,7	2,6
Indice des prix à la consommation					
Scénario de référence	5,7	4,8	5,1	5,9	6,7
Croissance élevée aux États-Unis	5,7	4,8	4,9	5,7	6,6
Croissance faible aux États-Unis	5,7	5,6	5,8	7,4	7,9
Taux d'intérêt élevés aux États-Unis	5,7	5,5	5,6	6,8	7,2
Taux d'intérêt faibles aux États-Unis	5,7	4,3	4,7	5,4	6,4
Taux d'intérêt élevés au Canada	5,7	4,4	4,7	6,0	6,9
Taux d'intérêt faibles au Canada	5,7	5,2	5,4	5,8	6,6
Investissement élevé	5,7	4,9	5,2	5,9	6,7
Investissement faible	5,7	4,7	4,9	5,9	6,8
Croissance élevée des salaires	5,7	5,5	6,3	7,5	8,5
Croissance faible des salaires	5,7	4,0	3,8	4,3	5,0
Taux d'épargne élevé	5,7	4,8	5,0	5,8	6,8
Taux d'épargne faible	5,7	4,8	5,1	6,1	6,7

Tableau 3-10 (fin)

	1983	1984	1985	1986	1987
			En pourcentage		
Taux de chômage					
Scénario de référence	12,1	11,7	11,2	11,4	11,1
Croissance élevée aux États-Unis	12,1	11,6	11,2	11,1	10,6
Croissance faible aux États-Unis	12,1	11,4	11,0	11,1	11,0
Taux d'intérêt élevés aux États-Unis	12,1	11,5	11,2	11,2	11,3
Taux d'intérêt faibles aux États-Unis	12,1	11,8	11,3	11,4	10,9
Taux d'intérêt élevés au Canada	12,1	11,6	11,2	11,3	11,0
Taux d'intérêt faibles au Canada	12,1	11,7	11,2	11,5	11,2
Investissement élevé	12,1	11,1	10,6	10,8	10,5
Investissement faible	12,1	12,2	11,8	12,0	11,7
Croissance élevée des salaires	12,1	11,7	11,3	11,6	11,3
Croissance faible des salaires	12,1	11,6	11,0	11,2	10,9
Taux d'épargne élevé	12,1	12,0	11,6	11,9	11,6
Taux d'épargne faible	12,1	11,3	10,8	10,9	10,7
			En pourcentage de la DNB		
Solde fédéral					
Scénario de référence	-6,9	-6,7	-5,3	-4,1	-4,0
Croissance élevée aux États-Unis	-6,9	-6,7	-5,2	-3,9	-3,5
Croissance faible aux États-Unis	-6,9	-7,1	-6,1	-5,4	-5,5
Taux d'intérêt élevés aux États-Unis	-6,9	-7,1	-6,0	-4,9	-4,8
Taux d'intérêt faibles aux États-Unis	-6,9	-6,5	-4,8	-3,6	-3,3
Taux d'intérêt élevés au Canada	-6,9	-7,1	-6,0	-4,8	-4,9
Taux d'intérêt faibles au Canada	-6,9	-6,3	-4,7	-3,4	-3,2
Investissement élevé	-6,9	-6,3	-4,9	-3,7	-3,7
Investissement faible	-6,9	-7,1	-5,7	-4,5	-4,4
Croissance élevée des salaires	-6,9	-6,6	-5,1	-3,8	-3,6
Croissance faible des salaires	-6,9	-6,8	-5,5	-4,4	-4,4
Taux d'épargne élevé	-6,9	-7,0	-5,6	-4,4	-4,3
Taux d'épargne faible	-6,9	-6,4	-5,0	-3,8	-3,7
Solde du compte courant de la balance des paiements					
Scénario de référence	0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Croissance élevée aux États-Unis	0,5	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1
Croissance faible aux États-Unis	0,5	-0,7	-0,5	-1,0	-0,7
Taux d'intérêt élevés aux États-Unis	0,5	-0,7	-0,5	-0,7	-0,5
Taux d'intérêt faibles aux États-Unis	0,5	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Taux d'intérêt élevés au Canada	0,5	-0,6	-0,8	-0,9	-0,9
Taux d'intérêt faibles au Canada	0,5	-0,1	0,2	0,2	0,2
Investissement élevé	0,5	-0,9	-0,7	-0,7	-0,7
Investissement faible	0,5	0,2	0,2	--	--
Croissance élevée des salaires	0,5	-0,4	-0,4	-0,6	-0,7
Croissance faible des salaires	0,5	-0,3	-0,2	-0,1	0,1
Taux d'épargne élevé	0,5	--	0,1	--	-0,1
Taux d'épargne faible	0,5	-0,7	-0,6	-0,6	-0,6

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, 20 juillet 1983.

• Une reprise plus durable aux États-Unis éliminerait l'interruption temporaire de la croissance en 1986, augmenterait la DNB réelle d'environ 2,5 milliards de dollars en 1987 et contribuerait à réduire le déficit fédéral. Une reprise moins soutenue aux États-Unis affaiblirait la performance projetée de l'économie entre 1985 et 1987, et nécessiterait un réalignement plus rapide des politiques.

• Une politique monétaire américaine plus restrictive réduirait les investissements au Canada si celui-ci alignait sa politique sur celle de son voisin. De plus, en assombrissant la situation déjà peu reluisante dans le secteur des investissements, elle risquerait de faire avorter la reprise au Canada. À l'opposé, une politique monétaire moins rigoureuse favoriserait la croissance dans les domaines où elle

s'impose (par exemple les investissements) et réduirait le coût du service de la dette et, ce faisant, le déficit fédéral. Si la politique monétaire devait se révéler insuffisamment contraignante, elle pourrait par contre susciter des pressions à la hausse des prix.

- Une progression plus vigoureuse des investissements d'origine canadienne aurait plusieurs avantages importants, notamment une croissance plus forte, des déficits plus faibles des comptes publics et une meilleure productivité. D'autre part, si les autorités canadiennes abaissaient unilatéralement les taux d'intérêt réels, le dollar canadien serait soumis à des pressions à la baisse.

- Si la diminution rapide du taux d'épargne personnelle se poursuivait, elle constituerait un stimulant supplémentaire à la reprise économique. Si, par contre, les consommateurs devaient hésiter à dépenser et que leur taux d'épargne personnelle s'avérait plus élevé que celui du scénario de référence, alors les gouvernements auraient plus de mal à maintenir l'impulsion initiale de la reprise.

- Une poussée des salaires provoquée par l'anticipation d'un rythme de hausse des prix de seulement 2 points de pourcentage plus élevé que celui du scénario de référence pourrait remettre le Canada sur la voie d'une inflation à deux chiffres d'ici la fin de la décennie. Le maintien de restrictions salariales sans contrôle des prix pourrait faire baisser les salaires réels, d'où une croissance légèrement plus faible de la production et de l'emploi. Cependant, d'autres facteurs compenseraient peut-être les effets négatifs de telles éventualités. Ainsi, selon le cas, une baisse ou une hausse des taux d'inflation pourrait s'accompagner d'une diminution ou d'une augmentation plus lente du taux d'épargne personnelle que dans le scénario de référence.

En prenant en considération chacune de ces possibilités, on modifie plus ou moins les caractéristiques du scénario de référence. En outre, il est utile d'en combiner plusieurs (tableau 3-11) afin de mettre davantage en évidence les résultats du scénario de référence. Par exemple, on pourrait envisager de combiner une croissance économique plus forte aux

Tableau 3-11

Indicateurs choisis tirés d'autres scénarios conjoncturels, 1984-1987[1]

	1984	1985	1986	1987
		Taux de variation		
Dépense nationale brute				
Scénario de référence	4,3	3,9	1,8	2,6
Scénario optimiste	+1,3	+0,3	+1,2	+0,9
Scénario pessimiste	-0,9	-1,0	-0,9	-1,1
Indice des prix à la consommation				
Scénario de référence	4,8	5,1	5,9	6,7
Scénario optimiste	+0,7	+1,1	+1,5	+1,6
Scénario pessimiste	--	-0,6	-0,2	-0,5
		En milliers		
Emploi				
Scénario de référence	10 670,4	10 906,2	11 050,0	11 244,9
Scénario optimiste	+52,6	+75,0	+139,7	+192,5
Scénario pessimiste	-32,5	-75,0	-98,9	-154,8
		En pourcentage de la DNB		
Solde fédéral				
Scénario de référence	-6,7	-5,3	-4,1	-4,0
Scénario optimiste	+0,4	+0,6	+0,8	+1,1
Scénario pessimiste	-0,8	-1,4	-2,1	-2,3
Solde du compte courant de la balance des paiements				
Scénario de référence	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Scénario optimiste	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Scénario pessimiste	—	+0,2	-0,2	+0,2

1 Les valeurs des scénarios optimiste et pessimiste sont exprimées sous forme d'additions ou de soustractions aux valeurs du scénario de référence. Les hypothèses optimistes comprennent une croissance élevée aux États-Unis, une croissance élevée des salaires et un taux d'épargne faible. Les hypothèses pessimistes incluent une croissance faible aux États-Unis, une croissance faible des salaires et un taux d'épargne élevé.

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, août 1983.

États-Unis avec une augmentation plus élevée des salaires et une baisse du taux d'épargne personnelle au Canada. Un tel scénario produirait un taux de croissance réelle plus élevé; nous l'appelerons le « scénario optimiste de croissance réelle ». Une alternative consiste à envisager la combinaison suivante, à savoir : une croissance économique plus faible aux États-Unis, une augmentation moins forte du côté des salaires mais plus marquée en ce qui concerne l'épargne personnelle au Canada. C'est le « scénario pessimiste de croissance réelle ».

Pour chacune des années de la période 1984 à 1987, le scénario pessismiste se traduit par une perte de croissance réelle d'environ 1 point de pourcentage, tandis que le scénario optimiste assure un gain d'environ 1 point. Les deux présentent des avantages et des inconvénients. Le scénario optimiste s'accompagne de possibilités d'emploi accrues et de déficits publics moins élevés en pourcentage de la DNB, mais au prix d'une détérioration de notre performance sur le front de l'inflation et de la balance du compte courant. Quant au scénario pessimiste, il produit une diminution des possibilités d'emploi, une baisse de l'inflation, une augmentation des déficits publics par rapport à la DNB, ainsi qu'une amélioration du compte courant. Sur la base de ces deux scénarios, on constate que le déficit fédéral est très sensible à certaines des hypothèses majeures à partir desquelles le scénario de référence a été construit.

Des questions essentielles

Le déficit fédéral est-il conjoncturel ou structurel ?

Les projections du scénario de référence et de ses variantes semblent indiquer, compte tenu de l'ampleur de son déficit, que les possibilités dont dispose le gouvernement fédéral pour soutenir davantage la reprise et la performance économique à moyen terme sont limitées. Pour évaluer les conséquences à moyen terme du déficit fédéral sur les taux d'intérêt et les investissements, il faut cependant examiner d'autres questions, telles que la sous-utilisation de la capacité de production, le comportement des investisseurs, les distorsions comptables qui peuvent se produire en période d'inflation et les soldes budgétaires des autres paliers de gouvernement.

De nombreux dirigeants tant du secteur public que du monde des affaires, ainsi que certains économistes, ont exprimé leurs préoccupations à l'égard de la dette publique. Selon eux, le remboursement de la dette constitue un réel fardeau et il existe une limite à l'endettement que les gouvernements ne sauraient dépasser. D'autres font preuve de plus d'optimisme et prétendent, du moins pour la partie de la dette détenue par les Canadiens, qu'elle ne constitue pas un fardeau puisqu'il s'agit d'argent que nous nous devons à nous-mêmes et que les gouvernements ne risquent vraisemblablement pas de faire faillite, compte tenu du pouvoir de taxation dont ils disposent.

Même s'il est vrai que la dette intérieure ne constitue pas un fardeau immédiat pour les Canadiens, elle pèse cependant sur les générations futures. Lorsqu'ils empruntent, les gouvernements ne font en effet qu'échanger de l'argent comptant contre un pouvoir d'achat futur représenté par les obligations et leurs intérêts. Lorsque l'État procédera au rachat de ses obligations, les contribuables qui seront alors tenus de payer la note pourront avoir le sentiment d'avoir été lésés.

Quant à la dette extérieure, il ne s'agit certes pas d'argent que nous nous devons à nous-mêmes, mais d'un fardeau pour les générations à venir. Si elles amortissent le prêt et acquittent les intérêts en devises étrangères, il leur faudra les gagner en exportant et, par conséquent, en se privant d'une partie de la production nationale. Si la dette est acquittée en dollars canadiens, les détenteurs étrangers d'obligations acquerront un droit de tirage sur la production de biens canadiens, qu'ils exerceront éventuellement.

Lorsque les gouvernements empruntent, peu importe en définitive que ce soit auprès d'étrangers ou de Canadiens, ils imposent de toute façon un fardeau aux générations futures de contribuables. Il va sans dire qu'il est toutefois possible d'annuler ou de surcompenser le fardeau *net* de la dette en investissant judicieusement les fonds empruntés. S'ils sont utilisés pour le financement de travaux publics qui, en dernière analyse, rapporteront davantage qu'ils n'en coûtent en intérêt, il y a de bonnes raisons de procéder à ces emprunts. Néanmoins, le fardeau subsiste toujours, étant donné que le rendement net des mêmes travaux s'avérerait encore plus élevé s'ils devaient être financés par l'impôt ou par l'émission d'actions.

Quels sont les facteurs qui limitent le montant de la dette publique ? En théorie, il n'existe aucune limite si ce n'est celle du pouvoir de taxation de l'État. En fait, elle se situe bien en deçà de ce seuil et on peut la considérer comme ayant été atteinte dès lors que le financement de la dette ne peut plus être assuré sans le recours à des taux marginaux d'imposition sur le revenu jugés intolérables par un grand nombre de contribuables. Même avant d'en arriver à ce point, l'État peut recourir à l'épargne de façon excessive et, ce faisant, condamner le secteur privé à la portion congrue. Le capital et l'épargne accumulés au niveau global ont tendance à représenter une proportion

constante du revenu national (environ 3 pour 1). Si l'État souhaite avoir accès à une plus grande partie de l'épargne, l'industrie privée devra se contenter de moins, ou payer des taux d'intérêt plus élevés. Il est donc exclu que l'on puisse définir le montant optimal de la dette publique. Il peut varier dans le temps et d'un pays à l'autre selon les montants respectifs de la dette privée, de l'épargne nationale et du capital par rapport au revenu.

À la fin de 1982, la dette directe et garantie par le gouvernement fédéral, y compris les obligations détenues par la Banque du Canada, atteignait 31 % de la DNB. Ce pourcentage est plus élevé que celui qui prévalait il y a 10 ans, mais beaucoup plus faible qu'il ne l'était autrefois. Il était en effet de 41 % en 1930 et de 42 % en 1960. D'un point de vue historique, il n'est pas du tout acquis que le niveau de la dette fédérale puisse être considéré comme étant trop élevé. Dans l'hypothèse où une réduction de la dette s'avérerait souhaitable, compte tenu des circonstances actuelles, à quel moment pourrait-elle intervenir ?

Cette question est étroitement liée à celle du déficit fédéral. Le montant des intérêts de la dette publique, qui influe sur le niveau du déficit, dépend des prix, puisque les gouvernements doivent payer un taux d'intérêt réel préétabli, auquel il convient d'ajouter une prime destinée à compenser le prêteur de l'inflation qui gruge le pouvoir d'achat des instruments de crédit qu'il détient. Les déficits accroissent évidemment l'encours de la dette. D'autre part, les excédents non seulement le réduisent mais donnent aussi à l'État l'occasion de gagner plus d'argent « en investissant » dans ses propres obligations. L'évolution réelle, au cours des années, des déficits, de la dette et de l'inflation dépendra des taux de croissance du revenu national, des dépenses de l'État et des impôts. Il est possible de concevoir des exemples numériques simples à partir de différents ensembles d'hypothèses en ce qui a trait à la valeur de ces variables.

Supposons, à titre de première approximation, qu'au cours de chaque période, la banque centrale achète suffisamment d'obligations du gouvernement pour que la masse monétaire s'accroisse au même taux que la DNB réelle, quel que soit le niveau du déficit ou de l'excédent. Si l'on suppose également que le revenu réel augmente au rythme de 2 % par année, que les dépenses réelles de l'État, tout en s'accroissant en valeur absolue, diminuent par rapport au revenu national de 0,75 % par année, que le rapport des recettes fiscales au revenu national augmente de 0,85 % par année et que le taux d'intérêt réel s'établit à 3,6 %, alors le déficit se transformera en excédent dès la onzième année. Quant au rapport entre la dette publique et le revenu national, il continuera d'augmenter pendant neuf ans, pour ne revenir à son niveau initial qu'à l'issue de la dix-septième année. À son sommet, il se situe à un niveau qui est de 70 % plus élevé que le niveau initial. La montée inexorable du ratio d'endettement peut donc être une source de préoccupation pendant un certain temps. Inévitablement, la dette augmente tant que le déficit se creuse à un rythme plus rapide que le revenu réel ne s'accroît lui-même.

La plupart du temps, le degré de restriction ou de stimulation budgétaire que le gouvernement fédéral applique à l'économie est directement lié à l'ampleur de son déficit, c'est-à-dire à l'écart entre les recettes fiscales qu'il perçoit et les dépenses qu'il engage au titre de ses différentes activités. Il existe plusieurs façons de mesurer le déficit public. Dans le scénario de référence, nous avons utilisé la différence entre les recettes telles qu'elles sont calculées dans le cadre de la comptabilité nationale, ce qu'il est convenu d'appeler le « déficit sur la base des Comptes nationaux[4] ». L'utilisation de ce cadre comptable permet d'évaluer l'interaction entre le secteur public et les autres secteurs de l'économie, et il a été spécialement conçu pour mettre l'accent sur l'incidence économique des activités de l'État.

Pour évaluer l'incidence du budget fédéral, il faut aussi songer aux distorsions que l'inflation peut provoquer dans la façon dont les marchés financiers se prêtent au financement des déficits. Elles s'expliquent par le fait qu'en période d'inflation, les frais financiers au titre du service de la dette (soit les intérêts sur la dette publique) intègrent une prime qui tient compte de l'inflation anticipée. Les détenteurs des titres de l'État ou, en fait, de n'importe quel instrument financier, exigent non seulement un rendement compétitif en termes réels, mais aussi une prime en sus de ce taux de rendement destinée à les indemniser de toute diminution éventuelle, du fait de l'inflation, de la valeur réelle des avoirs qu'ils détiennent. Dans le vocabulaire des financiers, on appelle cette prime « la prime anti-inflationniste » ou le « facteur de remboursement du capital[5] ». La valeur de ce facteur n'est liée à aucun taux de rendement réel social ou privé. Elle est déterminée uniquement par les anticipations inflationnistes telles qu'elles sont perçues par le marché. Lorsque l'inflation régresse, la prime diminue, de même que le coût du service de la dette publique et, naturellement, le déficit.

La partie du déficit qui est attribuable au facteur de remboursement du capital (la prime) peut être facilement financée sur le marché des capitaux si les acheteurs d'obligations de l'État utilisent la prime qu'ils perçoivent pour acquérir d'autres obligations de même type afin de s'assurer que la valeur réelle de

leurs avoirs financiers se maintient, même en période d'inflation accélérée. Ce recyclage peut n'être que partiel, car il dépend de l'exactitude avec laquelle les investisseurs parviennent à anticiper l'inflation, de l'incidence de l'inflation sur les rendements et les risques relatifs à divers types d'avoirs financiers ou biens immobiliers et, enfin, de la composition des portefeuilles.

Il ressort de cette analyse qu'une partie des frais du service de la dette reviendra directement aux emprunteurs car les prêteurs s'efforcent évidemment de maintenir la valeur réelle de leurs avoirs. C'est pourquoi le montant des déficits anticipés n'est pas toujours le meilleur critère à utiliser lorsqu'il s'agit d'évaluer leur véritable incidence, immédiate et future, sur les marchés financiers. Il serait plus utile de mettre au point une mesure qui tiendrait compte de l'inflation. Si l'on veut supprimer les effets inflationnistes du déficit, il faut alors calculer le coût net de remboursement du capital. Mais si nous cherchons plutôt à évaluer les pressions exercées par les déficits sur les marchés financiers, il suffit alors de calculer la valeur nette de la partie du coût de remboursement du capital qui est recyclée par les investisseurs sous la forme d'obligations du gouvernement. Si le budget est équilibré à la suite d'un tel ajustement, le financement du déficit ne présentera alors aucun problème. Toutefois, si le budget demeure déficitaire, le financement par emprunt entraînera des pressions à la hausse sur les taux d'intérêt.

À titre d'illustration, nous avons supposé que tous les coûts de remboursement du capital étaient recyclés sous forme d'obligations de l'État et nous avons appliqué notre méthode d'analyse aux années 1983 à 1987 (tableau 3-12). Sur la base des Comptes nationaux, nous nous attendons à un déficit de près de 27 milliards de dollars en 1983. Après ajustement en fonction de l'inflation, ce chiffre est ramené à environ 20 milliards de dollars. Un ajustement semblable pour 1987 le réduit de quelque 22 milliards à environ 10 milliards de dollars. En proportion de la DNB, le déficit de 1983 sur la base des Comptes nationaux se situe à environ 6,8 %, tandis que le déficit corrigé pour tenir compte de l'inflation est d'environ 5,1 %; les chiffres correspondants atteignent respectivement 4 et 1,8 % pour 1987.

Les calculs qui précèdent sont évidemment sujets à de nombreuses réserves. Il n'existe pas au Canada d'instruments financiers qui permettraient de recycler automatiquement la totalité des remboursements de capital, comme on en trouve dans certains autres pays[6]. En outre, si les taux d'inflation retenus comme objectif étaient inférieurs à ceux que nous avons projetés, les recettes et les dépenses du gouvernement, de même que le déficit corrigé pour l'inflation, pourraient diverger de ceux que nous avons projetés, tout comme, d'ailleurs, d'autres éléments de l'économie. Compte tenu de ces réserves, les corrections pour l'inflation, bien qu'elles soient utiles pour interpréter la situation financière actuelle du gouverne-

Tableau 3-12

Solde budgétaire du gouvernement fédéral, sur la base des Comptes nationaux, corrigé de l'inflation, 1983-1987

	1983	1984	1985	1986	1987
			En milliards de dollars		
Besoins financiers du gouvernement	26,3	27,9	24,3	20,2	21,6
			En pourcentage		
Attentes inflationnistes	7,8	6,5	6,5	6,5	6,5
			En milliards de dollars		
Exigibilités nettes	86,7	113,0	140,9	165,2	185,4
Baisse de la valeur réelle des exigibilités nettes	6,8	7,3	9,2	10,7	12,1
Solde budgétaire observé	-26,7	-28,4	-24,7	-20,6	-22,0
Solde budgétaire corrigé de l'inflation	-20,0	-21,0	-15,5	-9,9	-10,0
			En pourcentage du PNB		
Solde budgétaire observé	-6,8	-6,7	-5,3	-4,1	-4,0
Solde budgétaire corrigé de l'inflation	-5,1	-5,0	-3,3	-2,0	-1,8

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, 20 juillet 1983.

ment et sa performance passée, doivent donc être utilisées avec discernement lorsqu'il s'agit d'estimer les déficits futurs et de déterminer leurs modes de financement.

En utilisant le cadre de la comptabilité nationale, nous avons estimé, à l'aide du modèle CANDIDE 2.0, quelle était la part du déficit fédéral que l'on pouvait attribuer à l'impact de la profonde récession des années 1981 à 1983 en ajustant les recettes et les dépenses pour tenir compte des facteurs conjoncturels.

Pour procéder à une telle estimation, nous nous sommes servis du « taux de chômage non inflationniste » pour mesurer les capacités de production disponibles. Ce taux se définit comme étant le taux de chômage que l'on peut atteindre sans provoquer une accélération de l'inflation. Des recherches effectuées tant au Conseil qu'à l'extérieur montrent que le taux de chômage non inflationniste n'a pas été constant au cours des deux dernières décennies, mais qu'il a augmenté à mesure que de nouveaux arrivants moins expérimentés ou moins intégrés au marché du travail venaient grossir les rangs de la population active. Nous considérons ce calcul comme étant très approximatif. Certaines estimations ont cependant été avancées et elles varient de 6 à 8 % de la population active. Dans nos estimations de la composante conjoncturelle du déficit, nous avons supposé que ce taux se situait à 7 %. Même si ce pourcentage est nettement supérieur aux niveaux observés durant les années 60 et au début des années 70, il est inférieur d'environ 1 point de pourcentage à la moyenne de la seconde moitié des années 70 et demeure bien au-dessous du taux observé d'environ 12,1 % prévu pour 1983[7].

D'après nos résultats, les répercussions de la dernière récession sur le déficit fédéral sont considérables (tableau 3-13)[8]. La règle empirique que nous avons mise au point en se servant du modèle CANDIDE 2.0 indique que chaque réduction de 1 point de pourcentage du taux de chômage se traduit par une diminution du déficit fédéral de l'ordre de 2 à 2,5 milliards de dollars. Les taux de chômage moyens de notre scénario de référence fluctuent aux alentours de 11 %. Au cours de chacune des années de la période 1983 à 1987, une réduction du taux de chômage de 4 à 5 points de pourcentage signifierait que la composante conjoncturelle du déficit se chiffre à environ 10 ou 12 milliards de dollars par année.

À en juger par l'ampleur des réductions que l'on obtient en appliquant aux déficits fédéraux actuels et futurs le facteur de correction obtenu en appliquant les ajustements destinés à tenir compte des facteurs conjoncturels et des remboursements du capital,

Tableau 3-13

Solde budgétaire du gouvernement fédéral, corrigé des variations conjoncturelles, 1984-1987

	1984	1985	1986	1987
	En milliards de dollars			
Solde budgétaire observé	-28,4	-24,7	-20,6	-22,0
Correction conjoncturelle	-11,0	-11,0	-12,7	-12,9
	En pourcentage			
Correction conjoncturelle	38,9	44,5	61,8	58,9

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, 20 juillet 1983.

l'impact du déficit fédéral serait moindre qu'on pourrait le croire à première vue. En combinant les deux corrections au déficit prévu pour 1983, on peut en conclure que le déficit fédéral discrétionnaire s'élèverait à moins de 10 milliards de dollars. Certains pourront contester ce chiffre mais l'importante conclusion à tirer de cet exercice est que de tels ajustements diminuent considérablement le déficit. Ainsi, dès 1987, après corrections pour tenir compte des effets conjoncturels et du remboursement du capital, le budget du gouvernement fédéral serait presque en équilibre. En outre, si les provinces étaient comprises dans le calcul, le solde combiné serait excédentaire en 1987.

D'après ces calculs grossiers mais révélateurs, le gouvernement fédéral demeurera dans une situation déficitaire, mais ces déficits pourront être financés plus facilement que prévu, sans perturbation des marchés financiers ni pressions à la hausse sur les taux d'intérêt. Il se pourrait donc, par conséquent, que le gouvernement puisse disposer à moyen terme d'une marge de manœuvre lui permettant d'envisager plusieurs politiques budgétaires susceptibles d'améliorer la performance de l'économie canadienne.

Les taux d'intérêt réels

Le coût réel des emprunts destinés à financer l'investissement, ou encore le taux d'intérêt réel, préoccupe sérieusement les investisseurs et plus généralement, tous les Canadiens qui s'intéressent au potentiel de croissance économique du pays. Le taux d'intérêt réel représente en fait l'écart entre le taux du marché et les anticipations du marché à l'égard de

l'inflation. Si le taux d'intérêt réel est faible, il stimule l'esprit d'entreprise, s'il est élevé, il peut compromettre les décisions d'investir. Le taux d'intérêt réel atteint présentement des records historiques. Pourquoi en est-il ainsi ?

Dans une économie ouverte comme celle du Canada, il est peu vraisemblable que la politique monétaire puisse s'écarter de façon marquée de celle pratiquée par la Réserve fédérale aux États-Unis. Par conséquent, les orientations et les tribulations de la gestion monétaire au Canada sont dans une certaine mesure fonction du succès ou de l'échec des mesures adoptées aux États-Unis. Le retour à des taux d'intérêt réels positifs et de niveaux élevés constitue l'une des caractéristiques dominantes de l'heure en Amérique du Nord et au Canada en particulier.

Un certain nombre d'objectifs ont prévalu dans la poursuite de la politique monétaire, pour laquelle la Réserve fédérale a exercé un rôle dominant sur le continent nord-américain depuis les années 30. Avec le recul du temps, on constate qu'au tout début de la crise des années 30 (de 1931 à 1938), la politique monétaire fut extrêmement restrictive, même si les taux d'intérêt nominaux descendirent aux alentours de zéro. Ce fut également une période de taux d'intérêt réels élevés. Entre 1938 et 1951, la politique monétaire fut orientée de façon à faciliter l'effort de guerre, tandis que l'objectif de la Réserve fédérale consistait à assurer un marché ordonné pour la vente des titres gouvernementaux. Les taux réels firent donc une chute et demeurèrent négatifs pendant une bonne partie de la période. Il ne faudrait pas oublier qu'au cours de cette période, un système de rationnement et de contrôle des prix était en vigueur, en raison de l'état d'urgence nationale associé à l'effort de guerre. De 1951 jusqu'au début des années 70, la politique monétaire fut également non contraignante, devenant plus expansionniste vers la fin de la période. La Réserve fédérale continua de mettre l'accent sur la stabilisation des taux d'intérêt, se préoccupant moins par conséquent de la mise en marché des titres gouvernementaux. Au cours de cette période, le taux d'intérêt réel est redevenu positif pour fluctuer entre 1 et 2 points de pourcentage, soit un niveau à peu près égal au taux de croissance de la productivité totale des facteurs qui prévalait à cette époque.

C'est au cours des années 60 que les pressions se sont accumulées sur les marchés financiers internationaux. Ces pressions s'accentuèrent au début des années 70, lorsque le Trésor américain annonça son intention de ne plus maintenir de relation fixe entre le dollar et l'or. Du même coup, un nouvel élément venait s'insérer dans la conduite de la politique monétaire. Pour plusieurs pays, cette décision allait avoir des répercussions sur les taux d'intérêt par le biais des taux de change, de même que sur le compte courant de la balance des paiements par le biais des taux d'intérêt. Les taux d'intérêt réels demeurèrent négatifs durant cette période.

Vers le milieu des années 70, l'instabilité des conditions prévalant sur les marchés financiers internationaux conjuguée, entre autres, à la persistance de l'inflation, a incité de plus en plus de banques centrales à travers le monde à adopter des cibles pour l'augmentation de la masse monétaire, et à moins se préoccuper de la stabilisation des taux d'intérêt. Les responsables des banques centrales partageaient alors la conviction qu'il existait une relation étroite entre la croissance de la masse monétaire et le taux d'inflation, une offre de monnaie trop abondante entraînant des taux d'inflation plus élevés. L'inflation pourrait donc être enrayée en contrôlant le rythme de création de nouvelle monnaie.

Ce bref aperçu historique sur la façon dont les banques centrales ont poursuivi leurs objectifs est révélateur. Depuis les années 30, les banques centrales, individuellement ou collectivement, ont mis l'accent sur trois types de démarche, soit la poursuite d'objectifs en matière de taux d'intérêt nominal; l'établissement de cibles de croissance de la masse monétaire; et la stabilisation du taux de change. Il se dégage de ce tableau que le taux d'intérêt réel qui découle des objectifs monétaires poursuivis constitue un indicateur important de la « portée » ou de l'influence exercée par les politiques des banques centrales sur l'économie. L'incidence exercée par la poursuite d'objectifs en matière de taux d'intérêt nominal, l'établissement de cibles de croissance de la masse monétaire ou la stabilisation du taux de change, sur les taux réel et leur déviation par rapport à zéro, semble en somme constituer un bon indicateur de la portée réelle de la politique monétaire, qu'elle soit expansionniste ou restrictive.

Ceci dit, il faut alors considérer les niveaux élevés qui sont actuellement ceux du taux d'intérêt réel comme étant l'indice que la politique monétaire sur le continent nord-américain, en général, et au Canada, en particulier, demeure restrictive par rapport à celle de la période 1951 à 1971, et très restrictive par rapport à celle de la période 1972 à 1974. Pourquoi donc en est-il ainsi ? À cela on peut répondre que, de toute évidence, les banques centrales sont loin d'être persuadées que les anticipations inflationnistes ne constituent plus une menace, et qu'elles ont adopté une attitude cohérente avec cette conviction.

L'évolution conjoncturelle actuelle et attendue de l'économie des États-Unis comporte certains éléments qui, s'ils ne sont pas maîtrisés, pourraient alimenter les attentes d'une accélération de l'inflation

et de taux d'intérêt réels élevés. Il se pourrait fort bien que la reprise économique dans les pays de l'OCDE et ailleurs s'accompagne d'une baisse de la demande extérieure pour les titres américains, d'une correction entraînant une baisse de la surévaluation du dollar américain sur le marché des changes étrangers et d'une hausse des prix des biens et des services importés. Par ailleurs, l'ampleur et la persistance des déficits gouvernementaux vont se traduire par une hausse soutenue de la taille relative de la dette nationale (en pourcentage du PNB); il se pourrait donc que l'on doive relever les taux d'intérêt sur les obligations gouvernementales aux États-Unis afin d'inciter les institutions prêteuses et le public à acquérir les titres gouvernementaux. Il se pourrait aussi que le gouvernement américain résiste difficilement à la tentation de monétiser une part plus élevée que par le passé de la dette publique, ce qui pourrait avoir pour effet à long terme de faire progresser les taux d'intérêt, tant nominaux que réels. L'évolution, l'échéancier et l'ordre d'enchaînement de ces tendances sont toutefois loins d'être clairs, étant donné les difficultés que comporte l'interprétation des agrégats monétaires, la confiance plus ou moins grande que l'on accorde aux politiques gouvernementales et les incertitudes qui se manifestent du côté des attentes des détenteurs de titres.

La portée des politiques budgétaire et monétaire

En adoptant une politique monétaire trop restrictive, assortie d'un taux sous-jacent d'inflation à la baisse, le Canada risquerait de connaître une longue période de taux réels élevés, qui ne pourrait être comparée qu'à celle qui a suivi la crise des années 30 et à celle plus brève de 1981-1982, lorsque les taux d'intérêt réels ont atteint un sommet. Il est évident que le Canada aurait tout avantage à ne rien ménager pour empêcher la remontée des taux réels. Il vaudrait la peine d'appuyer toute orientation de la politique monétaire qui garantirait ce résultat, de même que toute mesure unilatérale de la Banque du Canada, advenant que la politique monétaire américaine s'engage sur une voie différente en raison des importants déficits fédéraux qui devront être financés dans ce pays au cours des prochaines années. Cependant, une telle position n'est pas sans comporter des risques. Une politique monétaire plus accommodante, si elle est adoptée de façon unilatérale au Canada, pourrait se traduire par une croissance réelle plus forte, mais au prix d'un affaiblissement du dollar canadien qui risquerait de générer des tensions sur les prix. De plus, une politique monétaire trop accommodante pourrait ranimer directement des pressions inflationnistes.

Et qu'en est-il de la politique budgétaire ? Le budget d'avril 1983 allouait 4,8 milliards de dollars à des programmes fédéraux à mettre en œuvre en 1983-1984 afin de stimuler la reprise. Il comprenait également un certain nombre d'impôts spéciaux, notamment des augmentations d'impôts personnels et indirects. Ces nouveaux impôts entreront en vigueur à la fin de 1984, une fois que le rythme de l'activité économique sera rétabli. Les projections du scénario de référence indiquent que de nombreux problèmes persisteront après la période 1983-1985. En particulier, le taux de chômage ne descendra vraisemblablement pas au-dessous de 10 %, la croissance réelle pourrait connaître un temps d'arrêt après le milieu de la décennie et les perspectives d'investissement demeurent malsaines.

Après ajustement pour les coûts de remboursement du capital et pour les facteurs conjoncturels, un déficit structurel important devrait subsister en 1984. À moyen terme, nous prévoyons toutefois un budget fédéral presque équilibré et des budgets provinciaux excédentaires. Il faudra donc vraisemblablement effectuer des ajustements au moment approprié.

Il ne s'agit pas seulement d'envisager un amalgame pertinent de politiques monétaire et budgétaire, mais aussi l'opportunité du moment de leur mise en œuvre. À la lumière du déficit corrigé prévu pour 1983-1984, il semble que les stimulants fiscaux actuels soient suffisants. Comme l'inflation est susceptible de passer sous la barre des 5 %, un rajustement continu de la politique monétaire sera toutefois nécessaire pour assurer une expansion équilibrée du crédit et éviter toute remontée des taux d'intérêt réels durant la reprise. À moyen terme, les hausses d'impôt qui doivent entrer en vigueur à partir de 1984 sont nécessaires pour réduire le déficit, mais moins souhaitables dans le contexte d'une reprise durable, puisqu'il semble plausible que l'on puisse atteindre un équilibre budgétaire grâce aux rentrées fiscales suscitées par ces hausses d'impôt. Il ne serait peut-être pas sage de maintenir la même structure fiscale sans songer à apporter d'autres correctifs à la politique budgétaire, surtout si la reprise n'a ni l'ampleur ni la vigueur prévues.

Quels résultats obtiendrait-on à moyen terme en modifiant les taux d'impôt et le budget des dépenses qui font actuellement partie de la politique budgétaire du gouvernement ? Au départ, nous devons reconnaître qu'un stimulant budgétaire général appliqué de 1984 à 1987 aurait peu d'influence sur le problème du chômage. À titre d'exemple, nous songeons à un programme d'allègements fiscaux d'un montant à peu près égal aux recettes escomptées des impôts annoncés dans le Programme spécial de relance. Ainsi, si des réductions d'impôt totalisant entre 3 et 4

Tableau 3-14

Incidence prévue de certaines mesures budgétaires[1], 1984-1987

	1984	1985	1986	1987
		En pourcentage		
DNB réelle (en dollars de 1971)				
Réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers	0,2	0,2	0,3	0,3
Réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés	0,1	0,2	0,3	0,5
Réduction de la taxe de vente des fabricants	0,2	0,5	0,5	0,6
Hausse des dépenses gouvernementales	0,4	0,3	0,4	0,4
Indice des prix à la consommation				
Réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers	--	--	0,1	0,1
Réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés	--	-0,1	-0,1	-0,1
Réduction de la taxe de vente des fabricants	-0,9	-1,0	-1,1	-1,1
Hausse des dépenses gouvernementales	--	0,1	0,1	0,2
Taux de chômage				
Réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés	--	-0,1	-0,1	-0,2
Réduction de la taxe de vente des fabricants	0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Hausse des dépenses gouvernementales	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3
		En millions de dollars		
Solde du gouvernement fédéral				
Réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers	-723,2	-843,6	-907,7	-1 043,4
Réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés	-709,1	-915,5	-1 119,1	-1 047,0
Réduction de la taxe de vente des fabricants	-1 022,9	-691,2	-689,0	-711,0
Hausse des dépenses gouvernementales	-510,6	-660,2	-715,9	-875,7
Solde du compte courant				
Réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers	-298,0	-361,5	-529,9	-666,2
Réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés	-90,3	-400,2	-575,3	-904,4
Réduction de la taxe de vente des fabricants	-234,2	-581,4	-403,2	-465,3
Hausse des dépenses gouvernementales	-362,2	-316,0	-464,4	-545,8

1 Les chiffres représentent des écarts par rapport aux valeurs du scénario de référence.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, 20 juillet 1983.

milliards de dollars (qui seraient égales aux recettes des impôts prélevés aux termes du Programme spécial de relance) étaient instaurées en 1984 et prolongées jusqu'en 1987, elles n'ajouteraient cumulativement que 3 à 4 points de pourcentage au niveau de la DNB et réduiraient le chômage de 0,5 point de pourcentage en 1987 (tableau 3-14). De toute évidence, le problème du chômage doit être abordé à un autre niveau.

Le problème le plus immédiat consiste donc à rétablir la confiance des investisseurs et à conserver les gains réalisés récemment après avoir regagné la confiance des consommateurs. Un tel résultat tient évidemment non seulement à la fermeté de la politique du gouvernement, mais aussi à sa cohérence et à sa continuité. Il serait difficile de s'évertuer à promouvoir une croissance vigoureuse et équilibrée à moyen terme à partir d'une reprise qui pécherait par manque de confiance des investisseurs. Les politiques monétaire et budgétaire ne peuvent être considérées comme une panacée, mais elles peuvent apporter leur modeste contribution. Il faut évidemment mettre en œuvre une plus large gamme d'initiatives pour s'attaquer directement aux problèmes chroniques.

4 La dimension sociale

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 1, l'augmentation du revenu personnel moyen en termes réels a été considérable au cours des 20 dernières années. Toutefois, la mesure du bien-être économique d'une société ne saurait se limiter à de simples moyennes; elle doit également tenir compte de la situation des personnes les plus vulnérables aux bouleversements économiques et sociaux qui accompagnent le processus de la croissance. Les recommandations présentées par le Conseil économique dans son Cinquième Exposé annuel reflétaient le fait que beaucoup de Canadiens vivant dans la pauvreté participaient au marché du travail, bien que de façon marginale[1]. Depuis la publication de cet Exposé, il y a 15 ans, d'importants changements se sont produits sur les plans démographique et institutionnel, tels que l'accroissement du taux d'activité des femmes et la mise en œuvre d'une multitude de programmes dans les domaines de l'emploi, de la formation, de l'assurance-chômage et du logement, qui ont tous eu une incidence sur le revenu et la sécurité des familles. Par ailleurs, la fréquence accrue des divorces et l'éclatement de la cellule familiale ont eu tendance à désorganiser les systèmes de soutien du revenu axés sur la famille et à exposer un plus grand nombre de personnes à la pauvreté. La récession et la détérioration simultanée des conditions du marché du travail ont réduit les revenus de beaucoup de Canadiens et, en raison de la baisse des recettes publiques, il n'a pas été facile pour les gouvernements d'intervenir en vue de les aider. Nous examinerons donc, à la lumière de ces circonstances, certains aspects du rôle joué par les « filets de protection » traditionnels.

Au chapitre 3, nous avons souligné qu'il était devenu de plus en plus difficile pour l'économie d'assurer des emplois aux personnes désireuses de travailler. En effet, on ne s'attend pas à une baisse du chômage au cours de la période de projection, ne serait-ce que pour rejoindre les taux observés à la fin des années 70, alors qu'ils variaient entre 7,5 et 8,5 %, et que moins d'un million de Canadiens étaient en chômage. On ne peut donc pas s'attendre à ce que les pressions qui se sont exercées sur le système de sécurité sociale au cours des deux dernières années disparaissent rapidement.

Au chapitre 1, nous avons signalé que les gouvernements au Canada et dans la plupart des autres pays de l'OCDE ont dû consacrer des ressources importantes au financement de l'assurance-chômage, de l'aide sociale et des autres programmes destinés à venir en aide aux personnes dans le besoin et à promouvoir l'emploi. La détérioration de la performance économique, accompagnée d'une montée des taux d'inflation et de chômage, a exercé d'énormes pressions sur les dépenses publiques, entraînant à sa suite des coûts élevés et de graves perturbations économiques. Nous sommes donc conscients que, malgré leurs objectifs louables, ces programmes ne sont que des substituts imparfaits à une économie en bonne santé où l'épargne, la consommation et l'investissement du secteur privé représenteraient la source la plus importante d'emplois et de revenus pour les Canadiens. Étant donné que ces programmes gouvernementaux absorbent de plus en plus de ressources, il y a danger que les distorsions et la dépendance qu'ils créent nuisent à la reprise économique et aux niveaux élevés de productivité, d'emploi et de croissance des revenus que nous souhaitons tous. C'est avec en tête l'objectif de réduire les inefficacités existantes, que nous abordons la question des « filets de protection sociale ».

La question de la sécurité économique s'articule essentiellement autour de la participation au marché du travail. La tâche de garantir cette forme de sécurité dans une société complexe est donc elle-même difficile, comme le montre notre examen des programmes mis en œuvre à cette fin. Même si la portée du programme d'assurance-chômage a été élargie au cours des années, ce régime n'est pas sans failles. Lorsqu'ils ne sont pas admissibles aux autres programmes de sécurité sociale, les Canadiens peuvent recourir aux programmes d'aide sociale financés conjointement dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Par

conséquent, pour savoir comment les divers programmes s'imbriquent pour former un filet de protection convenable et, en particulier, comment s'en tirent les personnes les plus vulnérables de la société, il faut chercher au-delà des premières mesures de protection pour examiner certains des programmes de soutien du revenu. Il est possible de voir comment des personnes se trouvant dans des situations familiales et professionnelles diverses sont touchées par l'interaction de toute une gamme de programmes de transferts en espèces, et de comparer les résultats obtenus avec ceux de certains autres pays occidentaux où l'évolution des systèmes de sécurité sociale s'est faite différemment. En plus des transferts en espèces, il existe évidemment des programmes d'aide spécifique qui contribuent à soutenir le niveau de vie, tels ceux portant sur les soins médicaux, les garderies de jour et l'enseignement. Plus loin dans ce chapitre, nous abordons un aspect connexe, celui d'assurer un logement adéquat à ceux qui sont dans le besoin.

Par le passé, les effets des récessions économiques sur les personnes étaient amortis par le réseau des liens familiaux. Cependant, au Canada comme ailleurs, le nombre de ménages comprenant un seul adulte s'est accru constamment, et la plupart de ces personnes ne peuvent plus compter sur l'aide financière de leurs proches parents. Parmi l'ensemble des familles dont le chef est âgé de moins de 65 ans, la proportion formée par les personnes seules et les familles monoparentales est passée de 33 % de l'ensemble des familles en 1971 à 38 % en 1979. D'autre part, on a assisté à une augmentation considérable du nombre de familles regroupant plus d'un travailleur rémunéré, par suite de la hausse du taux d'activité des femmes, ce qui assure à ces familles une plus grande protection contre les baisses extrêmes de revenu. Alors que seulement 43 % des familles biparentales déclaraient que les deux conjoints étaient sur le marché du travail en 1971, cette proportion atteignait 60 % en 1979 (tableau 4-1). Une enquête a montré que, dans les familles biparentales où le mari avait connu des périodes de chômage en 1979, l'épouse travaillait dans plus de la moitié des cas, comparativement à un tiers seulement en 1971. Ces données sont d'ailleurs corroborées par une enquête faite en 1982 auprès de ceux qui avaient épuisé leurs prestations d'assurance-chômage; les résultats indiquent que 63 % de ces personnes appartenaient à des familles dont au moins un autre membre avait un emploi[2].

Tableau 4-1

Répartition des familles[1] biparentales selon les caractéristiques[2] quant à l'emploi et au chômage du mari et de l'épouse (familles dont le mari est âgé de moins de 65 ans), Canada, 1971 et 1979

En pourcentage

	1971	1979
Emploi :		
Seul le mari travaillait	53,7	36,5
Seule l'épouse travaillait	0,9	1,4
Les deux travaillaient	42,7	59,2
Ni l'un ni l'autre ne travaillait	2,7	2,9
Total	100,0	100,0
Chômage :		
Seul le mari a connu des périodes de chômage	11,3	10,1
L'épouse travaillait	3,8	5,3
L'épouse ne travaillait pas	7,4	4,8
Seule l'épouse a connu des périodes de chômage	5,3	7,7
Le mari travaillait	5,1	7,5
Le mari ne travaillait pas	0,2	0,2
Les deux ont connu des périodes de chômage	1,8	2,4

1 Aux fins du recensement, une famille comprend le mari, l'épouse et tout enfant célibataire demeurant avec eux, ou un parent et tout enfant célibataire.

2 Caractéristiques du mari et de l'épouse seulement. Les personnes qui ne travaillaient pas sont celles qui n'ont occupé aucun emploi durant toute l'année.

SOURCE Statistique Canada, *Enquête sur les finances des consommateurs*, compilations spéciales.

L'assurance-chômage

La récession dont nous sommes en voie de sortir a touché beaucoup de gens qui avaient auparavant joui d'une sécurité d'emploi relative, et cela a contribué à faire croître considérablement les déboursés de l'assurance-chômage par suite d'une augmentation tant du nombre des prestataires que du montant des prestations versées en moyenne. De 1981 à 1982, alors que le nombre mensuel moyen de chômeurs augmentait de 45 %, le contingent des prestataires de l'assurance-chômage s'est gonflé de 57 % (passant de 720 000 à 1 138 000). Le montant total des prestations versées a même progressé plus rapidement, soit de 78 % (passant de 4,8 milliards de dollars en 1981 à 8,6 milliards)[3]. Cet accroissement peut être attribué en partie à certaines caractéristiques du régime.

Par exemple, le programme est conçu de telle façon que les critères qui servent à déterminer

l'admissibilité aux prestations et leur durée peuvent varier selon l'évolution de la conjoncture économique. Pour être admissible aux prestations, le chômeur doit avoir occupé un emploi assurable pendant un nombre minimum de semaines au cours de la période de 52 semaines précédant la demande de prestations; ce nombre peut varier entre 10 et 14 semaines, selon le taux de chômage enregistré dans la région[4]. En août 1981, juste avant que les taux de chômage ne se mettent à grimper, la moitié seulement des 55 régions administratives de l'assurance-chômage n'exigeaient que le minimum de 10 semaines d'emploi préalable pour l'admissibilité aux prestations; en février 1983, ce niveau minimum s'appliquait dans presque toutes les régions. L'extension de la durée des prestations au-delà de la période d'admissibilité initiale dépend aussi du taux de chômage régional; deux semaines additionnelles de prestations sont consenties pour chaque 0,5 point de pourcentage du taux de chômage régional en sus de 4 %, jusqu'à concurrence de 32 semaines. En août 1981, environ un quart des régions accordaient la prolongation maximale, mais cette proportion avait atteint les trois quarts en février 1983. L'accès plus facile aux prestations est attribuable à la détérioration sérieuse des conditions du marché du travail; il montre également que le régime de sécurité sociale est en mesure d'atténuer certaines des conséquences fâcheuses qui en découlent.

En touchant les groupes socio-économiques où le taux de chômage est habituellement faible et en modifiant ainsi la composition de la population des prestataires, la récession a contribué à la hausse des montants versés au titre de l'assurance-chômage. Au cours des deux dernières années, le chômage a durement frappé les adultes d'âge mûr (surtout les hommes), qui détenaient auparavant des emplois stables et bien rémunérés (tableau 4-2). Comme les salaires sont relativement élevés à ce stade de la carrière des travailleurs, il en est résulté une hausse des prestations hebdomadaires moyennes d'assurance-chômage (tableau 4-3). En 1983, le nombre de prestataires qui avaient une rémunération assurable dépassant le plafond fixé était plus élevé que ce n'était le cas en 1981, et un plus grand nombre avaient occupé un emploi assurable pendant toute la période de référence (soit au cours des 50 à 52 semaines précédant leur demande de prestations) que ce n'était le cas deux ans plus tôt (tableau 4-4). C'est donc dire qu'un plus grand nombre de chô-

Tableau 4-2

Prestataires de l'assurance-chômage[1] en janvier, selon l'âge et le sexe, Canada, 1981-1983

	Janvier 1981		Janvier 1982			Janvier 1983		
	Nombre	Répartition (en pourcentage)	Nombre	Répartition (en pourcentage)	Augmentation par rapport à 1981 (en pourcentage)	Nombre	Répartition (en pourcentage)	Augmentation par rapport à 1982 (en pourcentage)
Hommes et femmes	759 978	100,0	959 344	100,0	26,2	1 367 879	100,0	42,6
Hommes								
Moins de 20 ans	46 433	6,1	57 051	5,9	22,9	65 969	4,8	15,6
20 à 24 ans	114 723	15,1	151 803	15,8	32,3	208 884	15,3	37,6
25 à 34 ans	142 494	18,7	185 618	19,3	30,3	280 480	20,5	51,1
35 à 44 ans	76 239	10,0	95 307	9,9	25,0	147 857	10,8	55,1
45 à 54 ans	62 962	8,3	75 216	7,8	19,5	108 467	7,9	44,2
55 à 64 ans	50 610	6,7	58 509	6,1	15,6	85 917	6,3	46,8
Total	493 461	64,9	623 504	65,0	26,4	897 574	65,6	44,0
Femmes								
Moins de 20 ans	21 935	2,9	26 824	2,8	22,3	34 782	2,5	29,7
20 à 24 ans	63 153	8,3	78 880	8,2	24,9	110 456	8,1	40,0
25 à 34 ans	80 621	10,6	103 502	10,8	28,4	145 881	10,7	40,9
35 à 44 ans	46 999	6,2	61 390	6,4	30,6	88 217	6,4	43,7
45 à 54 ans	34 175	4,5	41 964	4,4	22,8	57 821	4,2	37,8
55 à 64 ans	19 634	2,6	23 280	2,4	18,6	33 148	2,4	42,4
Total	266 517	35,1	335 840	35,0	26,0	470 305	34,4	40,0

1 Il s'agit ici seulement des personnes qui recevaient des prestations régulières.
SOURCE Données de Statistique Canada.

Tableau 4-3

Rémunération hebdomadaire assurable moyenne en janvier des prestataires réguliers de l'assurance-chômage n'ayant pas déclaré de gains, selon le sexe, Canada, 1981-1983

		Janvier 1982		Janvier 1983[1]	
	Janvier 1981 (en dollars)	Montant (en dollars)	Augmentation par rapport à 1981 (en pourcentage)	Montant (en dollars)	Augmentation par rapport à 1982 (en pourcentage)
Hommes et femmes	221	241	9,0	264	9,5
Hommes	242	264	9,1	290	9,8
Femmes	181	196	8,3	212	8,2
Maximum assurable	315	350	11,1	385	10,0

1 Chiffres provisoires.
SOURCE Données de Statistique Canada.

Tableau 4-4

Prestataires réguliers de l'assurance-chômage en janvier, selon le nombre de semaines d'emploi assurable[1], Canada, 1981-1983

	Janvier 1981		Janvier 1982		Janvier 1983[2]	
	Nombre	Répartition (en pourcentage)	Nombre	Répartition (en pourcentage)	Nombre	Répartition (en pourcentage)
Moins de 15 semaines	55 867	7,4	59 564	6,2	116 649	8,5
De 15 à 19 semaines	65 854	8,7	73 061	7,6	99 595	7,3
De 20 à 29 semaines	242 695	31,9	297 835	31,0	360 299	26,3
De 30 à 39 semaines	142 209	18,7	179 492	18,7	221 483	16,2
De 40 à 49 semaines	130 789	17,2	171 916	17,9	245 793	18,0
De 50 à 52 semaines	122 564	16,1	177 476	18,5	324 060	23,7
Total	759 978	100,0	959 344	100,0	1 367 879	100,0

1 La période d'emploi assurable correspond au nombre de semaines d'emploi durant lesquelles des cotisations ont été versées au régime d'assurance-chômage durant la période de 52 semaines précédant la demande de prestations.
2 Chiffres provisoires.
SOURCE Données de Statistique Canada.

meurs touchent maintenant des prestations, et pendant plus longtemps. En juillet 1982, par exemple, plus de 300 000 personnes recevaient des prestations régulières depuis plus de six mois sans interruption, soit un nombre à peu près deux fois plus élevé qu'un an auparavant.

La politique du marché du travail

Un bilan

Le Canada possède une longue tradition d'intervention dans le domaine des politiques de main-d'œuvre. Même durant les années 30, des programmes spéciaux furent mis en œuvre pour adoucir les pires effets de la Grande Crise. Plus récemment, au cours de la période d'existence du Conseil, les gouvernements sont intervenus sur le marché du travail dans le cadre de la poursuite de leur objectif de « plein emploi ». Parmi les pays de l'OCDE, le Canada est avec la Suède celui qui consacre depuis plusieurs années les sommes les plus importantes (relativement à son PNB) aux politiques de main-d'œuvre. Ces politiques ont été adaptées non seulement à l'évolution du marché du travail mais aussi aux modalités d'utilisation des autres politiques

macroéconomiques. En effet, pendant la majeure partie des années 60, la politique gouvernementale a surtout eu recours à la régulation de la demande globale (politiques monétaire et fiscale) pour corriger les problèmes qui ont surgi sur le marché du travail. A la fin des années 60 et au début des années 70, il devint évident que ces politiques ne permettraient pas de surmonter les problèmes spéciaux de chômage qui touchaient certaines régions ou certains groupes démographiques particuliers, sans créer de pressions inflationnistes intolérables. Cela explique le développement d'une législation appropriée dans différents domaines – la Loi sur la formation professionnelle des adultes (FPA) en 1967, la création du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et le recours à des stimulants économiques régionaux en 1968, les modifications apportées à la Loi de l'assurance-chômage en 1971, et l'apparition au début des années 70 de projets expérimentaux de création d'emplois, tels que le Programme des initiatives locales (PIL) et Perspectives Jeunesse. Des programmes de ce genre servent encore aujourd'hui de fondement aux politiques de main-d'œuvre, du moins dans leur orientation.

Au fil des années, on a modifié les objectifs de la politique de formation. Lors de sa création, le programme FPA avait pour but principal de susciter le développement d'une main-d'œuvre productive, l'accent étant placé sur les qualifications générales des travailleurs nécessaires pour soutenir la prospérité économique du pays. Toutefois, à mesure que le chômage structurel s'est accru, l'objectif du programme a été modifié pour mettre l'accent sur un meilleur équilibre entre des compétences professionnelles particulières et les nouvelles exigences en matière d'emploi. En 1982, le gouvernement fédéral a mis en œuvre le Programme national de formation, dont l'objectif met expressément l'accent sur les besoins du marché du travail; des dispositions détaillées y sont contenues en vue de recueillir et de projeter des données sur les besoins futurs de main-d'œuvre, et de fournir ces renseignements aux provinces, avec les sommes nécessaires à la mise en place des formations appropriées. Il est trop tôt pour évaluer l'efficacité du programme, surtout si l'on considère que la récession a contribué à masquer les pénuries potentielles de compétences sur le marché du travail.

L'autre volet important des politiques de main-d'œuvre a été la création d'emplois. Les mesures innovatrices dans ce domaine comprenaient la mise sur pied du PIL et de Perspectives Jeunesse, tous deux en 1971, et le Programme d'aide à la création locale d'emplois (PACLE), institué en 1973; d'autres mesures suivirent dont la plupart furent intégrées au programme Canada au travail instauré en 1977. Plusieurs de ces programmes visaient, d'une façon ou d'une autre, à créer des emplois temporaires pour des groupes particuliers dans le secteur public ou communautaire. L'accent a porté sur les régions à chômage traditionnellement élevé. Après plusieurs années d'existence, certains doutes ont toutefois été émis quant à l'efficacité de ces programmes. Il se peut que ces interrogations aient incité le gouvernement à s'orienter vers des programmes de subventions salariales à l'intention du secteur privé. L'un de ces projets – le Programme de crédit d'impôt à l'emploi – a été mis en œuvre en 1978 et maintenu jusqu'en mars 1981. Ce programme a connu un succès mitigé : environ 120 000 emplois furent créés au cours de ses trois années d'existence. Mais le programme comportait des dispositions telles qu'un nombre important de petites entreprises qui n'acquittent que peu ou pas d'impôt ne pouvaient s'en prévaloir; parmi ces entreprises plusieurs peuvent augmenter leurs effectifs très rapidement.

Mesures récentes

Telle était donc la situation lorsque l'économie fut fortement secouée par la récession. Le régime d'assurance-chômage a sans aucun doute été le principal instrument de protection du revenu tout au long de la récession. Même s'il était initialement préoccupé surtout par la lutte à l'inflation, le gouvernement fédéral, devant la hausse des taux de chômage, a réactivé deux programmes en décembre 1981 aux termes de l'article 38 de la Loi de l'assurance-chômage, soit un programme de partage du travail et un autre portant sur la création d'emplois, dont les coûts ont été imputés à la Caisse de l'assurance-chômage, en raison de l'inquiétude grandissante suscitée par la croissance du déficit fédéral. Aux prises avec une détérioration de la situation économique et un nombre croissant de chômeurs, et devant les pressions qui s'exerçaient pour que soit allégé le fardeau financier des personnes ayant épuisé leurs prestations d'assurance-chômage, le gouvernement fédéral a procédé, à l'automne de 1982, à une première injection de fonds supplémentaires en créant le nouveau Programme de relance de l'aide à l'emploi (RELAIS), financé à même les recettes générales. Plus récemment, dans le cadre des mesures accompagnant le budget d'avril 1983, le ministre de l'Emploi et de l'immigration annonçait un remaniement de sa stratégie en matière de marché du travail pour les années 80, ainsi que la mise en place dès cet automne d'un regroupement et d'un

réaménagement des programmes de création d'emplois.

Le programme de travail partagé fondé sur l'assurance-chômage

En comprimant le nombre d'heures de travail, le programme de partage du travail a d'abord été conçu comme un projet expérimental visant à prévenir les licenciements attribuables à des réductions temporaires de production. Ainsi, dans une entreprise de 100 employés, une diminution de 20 % des heures de travail pour tous les employés, en réponse à une baisse équivalente de la production, éviterait la mise à pied de 20 personnes. Les prestations d'assurance-chômage compenseraient alors partiellement la perte de salaire (dans une proportion de 60 %). Une telle mesure contribuerait à abaisser les coûts que doivent supporter les personnes touchées par une diminution du volume de travail, sans pour autant faire augmenter les coûts assumés par la société, du moins en théorie.

D'abord appliqué à titre expérimental, en dépit d'évaluations peu favorables et d'un appui mitigé des syndicats, le programme de partage du travail devait servir à colmater pendant six mois les brèches causées par les licenciements massifs résultant de la conjoncture. Toutefois, le gouvernement a par la suite prolongé la durée du programme et y a affecté des crédits beaucoup plus importants. D'autre part, on s'est efforcé davantage d'en limiter l'application aux cas où les baisses de production étaient vraiment de nature temporaire. La réaction a été immédiate et impressionnante : après seulement trois mois, près de 500 demandes (touchant plus de 26 000 travailleurs) avaient été approuvées, et près de 12 000 licenciements avaient été évités. En mars 1983, environ 12 000 demandes avaient déjà été approuvées, touchant 242 000 travailleurs et permettant d'éviter au-delà de 100 000 licenciements possibles[5].

Même si ce programme n'a qu'une portée limitée, les chiffres cités plus haut ne sont pas moins éloquents; ils montrent clairement que les gens sont prêts à s'entraider afin de résoudre les crises temporaires, surtout lorsque le régime d'assurance-chômage leur vient en aide. Dans l'ensemble, cependant, le coût du travail partagé, pour la Caisse de l'assurance-chômage, est une fois et demie plus élevé que celui des prestations versées au cours des périodes de licenciement; cela est dû au fait que les travailleurs participants conservent leur pleine admissibilité aux prestations, qu'il n'y a aucun délai de carence, et qu'il existe des différences de salaire moyen entre les personnes qui se partagent le travail et celles qui auraient été mises à pied. En ne faisant que retarder les licenciements, qui sont fréquents lorsqu'une récession se prolonge, le partage du travail entraîne une accumulation plutôt qu'une substitution de coûts. En fait, environ la moitié des emplois protégés par une entente de partage du travail ont donné lieu à des licenciements dès la fin de l'entente ou peu de temps après.

Emploi et Immigration Canada considère que le programme de partage du travail est un élément clé du processus d'adaptation conjoncturelle ou saisonnière – « une véritable solution de rechange aux licenciements[6] ». Tout en reconnaissant les difficultés que peut poser ce genre de mesure dans certaines circonstances, nous croyons que, comme partie intégrante de l'ensemble des programmes axés sur l'emploi, le travail partagé peut se révéler un complément volontaire utile pour répondre aux besoins de la société. Mais son financement devrait être examiné dans le cadre des autres mesures destinées à créer ou à préserver des emplois.

Les programmes de création d'emplois fondés sur l'assurance-chômage

À la fin des années 70, comme mesure accessoire au régime de l'assurance-chômage, des fonds pris à même la Caisse de l'assurance-chômage ont été affectés sur une base expérimentale à des projets de création d'emplois destinés à fournir du travail aux prestataires. Ultérieurement, un Groupe de travail sur l'assurance-chômage a fait une évaluation du programme et a conclu « qu'il a été impossible [...] d'établir la valeur des projets [...] et qu'aucune donnée n'est disponible quant à une plus grande employabilité des travailleurs en cause », et cela pour plusieurs raisons : a) les projets étaient coûteux, car une modification aux règlements de l'assurance-chômage permettait le versement de prestations beaucoup plus élevées que dans des circonstances normales, afin d'inciter les prestataires à participer au programme; b) d'autres coûts reliés à l'emploi ont dû être défrayés; de plus, il était impossible de déterminer si les projets engendraient des effets positifs pour la collectivité concernée ou pour les participants en accroissant par la suite leurs chances sur le marché du travail; c) certains doutes persistaient au sujet de la stratégie poursuivie implicitement par une telle mesure[7]. Le groupe de travail concluait également qu'en regard du rôle que le Régime est censé jouer au chapitre du fonctionnement du marché du travail, il pouvait être fondamentalement incohérent de verser des prestations à des personnes qui travaillent. Cela lui paraissait d'autant plus vrai si le temps passé par les bénéficiaires dans des projets temporaires de création d'emplois était susceptible de les empêcher de chercher un emploi plus stable[8]. Comme nous l'avons signalé, cependant, la sévérité de la récession incita le gouvernement fédéral à affecter à nouveau

des fonds de l'assurance-chômage à des projets de création d'emplois, en vertu de l'article 38 de la Loi. À la fin d'avril 1983, environ 30 000 personnes participaient à ce programme.

RELAIS et Canada au travail

Instauré en octobre 1982 pour venir en aide au nombre croissant de personnes dont les prestations d'assurance-chômage étaient en voie de s'épuiser, le programme RELAIS a été mis sur pied en collaboration avec le secteur privé (y compris des organismes à but non lucratif) et les gouvernements des provinces et des territoires. Il avait pour but de créer des emplois productifs à l'intention des prestataires de l'aide sociale et de ceux qui avaient épuisé leurs prestations d'assurance-chômage. Le gouvernement fédéral a ainsi affecté 500 millions de dollars à la création d'emplois temporaires durant la période allant de novembre 1982 à mars 1984. Les provinces (sauf le Québec) ont appuyé cette initiative en y contribuant financièrement, leurs engagements à ce jour s'élevant à 152 millions de dollars[9]. Le secteur privé a lui aussi réagi de façon positive. Selon les données rendues publiques récemment par Emploi et Immigration Canada, entre 85 000 et 90 000 emplois d'une durée moyenne de 23 semaines auront été créés aux termes de ce programme[10].

Les crédits affectés aux programmes de création d'emplois (y compris le programme RELAIS) ont atteint un sommet en 1982-1983, avec un total d'environ 600 millions de dollars, alors que plus de 200 000 personnes y ont participé (tableau 4-5). La consolidation des programmes de création d'emplois annoncée en avril 1983, sous l'appellation Canada au travail, donnera naissance à un nouveau programme RELAIS qui remplacera celui de 1982 et englobera d'autres programmes connexes du gouvernement fédéral. Son objectif déclaré est d'offrir des emplois par la réalisation de projets ayant une valeur durable pour la collectivité. On encouragera notamment la participation du secteur privé, qui est en mesure d'offrir des emplois à long terme. Une somme initiale de 380 millions de dollars sera affectée au nouveau programme cet automne. La population cible est beaucoup plus variée que dans le cas du précédent programme : elle englobe les travailleurs licenciés, les prestataires de l'assurance-chômage et les chômeurs qui ont épuisé leurs prestations, les bénéficiaires de l'aide sociale, les étudiants retournant aux études et les travailleurs des collectivités et des industries désignées dans le cadre du Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre (PAIM), où le taux de chômage est élevé en raison des transformations profondes qui s'y opèrent.

D'après les renseignements fournis par Emploi et Immigration Canada, le nouveau programme RELAIS sera l'un des quatre volets d'une stratégie intégrée de création d'emplois. Les trois autres composantes et les objectifs poursuivis dans chaque cas ont été décrits comme suit :

- Le programme Accès prévoit le versement de subventions sur les salaires en vue d'offrir une

Tableau 4-5

Nombre de participants et coûts des programmes de création d'emplois et de formation, Canada, 1977-1983

	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983[1]
Programmes de création d'emplois[2]						
Participants (milliers)	113,4	99,6	128,4	131,9	78,6	215,1
Dépenses (en millions de dollars)	410,6	276,4	281,3	256,1	277,9	606,8
Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada						
Stagiaires (milliers)	299,4	286,5	225,7	315,6	292,6	271,8
Dépenses[3] (en millions de dollars)	572,2	637,3	532,2	762,5	829,8	919,7

1 Chiffres provisoires.
2 Le Programme de crédits d'impôt à l'emploi a été en vigueur de 1978-1979 à 1980-1981. Puisqu'il ne comportait pas de déboursés comme tels, il ne figure pas parmi les dépenses; cependant, on a tenu compte du nombre de participants au programme.
3 Y compris les dépenses effectuées aux termes de l'article 38 de la Loi de l'assurance-chômage.
SOURCE Emploi et Immigration Canada, *Rapport annuel*, diverses années.

expérience de travail aux personnes qui éprouvent de la difficulté à obtenir un emploi permanent;

- Le programme Compagnie de travailleurs vise à aider la main-d'œuvre défavorisée à acquérir les compétences et les habitudes de travail nécessaires pour être en mesure de participer de façon productive au marché du travail;

- Le programme de Croissance locale de l'emploi (CLE) est destiné à financer des efforts de planification et de développement communautaire à long terme de l'emploi, dans les régions à faible croissance et dans les collectivités aux prises avec un problème chronique de chômage élevé.

Dans son rapport récent sur le marché du travail, le Conseil économique recommandait la mise en œuvre de programmes de création d'emplois orientés vers le secteur privé[11]. Notre analyse des programmes d'emploi dans ce secteur a montré qu'ils présentaient certains avantages sur les programmes d'emploi dans le secteur public (auxquels on a pourtant eu plus souvent recours au Canada), tant du point de vue des coûts que de celui de la stabilité des emplois. Devant la collaboration apportée par le secteur privé dans la réalisation du programme RELAIS, le gouvernement s'apprête à orienter ses autres programmes dans cette direction.

L'enveloppe globale pour la création d'emplois devrait comprendre une somme de 1,6 milliard de dollars, dont le produit sera dépensé au cours des deux années financières 1983-1984 et 1984-1985. En raison de la hausse des montants versés au titre des prestations régulières et du financement des programmes de partage du travail et de création d'emplois, le fardeau le plus lourd, en termes de déboursés, a toutefois été imposé au régime d'assurance-chômage durant la récession. Bien que l'augmentation des déboursés de l'assurance-chômage puisse donner une impression exagérée du degré de sensibilité à la conjoncture de l'ensemble des programmes fédéraux reliés à l'emploi, il était peut-être inévitable que la hausse exceptionnelle du chômage et la crainte de voir s'épuiser les fonds de ce régime allaient inciter le gouvernement à restructurer et à réorienter ses programmes. La perspective de taux de chômage élevés et persistants aura vraisemblablement pour effet de prolonger ce processus coûteux, et si les nouveaux programmes devaient prendre un caractère permanent, il deviendra encore plus important de concevoir une méthode de financement appropriée et de se préoccuper de l'efficacité avec laquelle ils contribuent au bon fonctionnement du marché du travail.

Malgré l'assouplissement des critères d'admissibilité et l'expansion des programmes de création d'emplois, de partage du travail et de formation, la protection que l'on peut offrir aux travailleurs par le biais du système d'assurance-chômage est nécessairement limitée. À la fin de 1982, le nombre de ceux qui avaient épuisé leurs prestations d'assurance-chômage avait grimpé de plus de 75 % par rapport à l'année précédente. En outre, un nombre croissant de Canadiens ne pouvaient trouver suffisamment de travail pour devenir admissibles aux prestations d'assurance-chômage ou avaient abandonné tout espoir de décrocher un emploi en raison de la concurrence trop forte sur le marché du travail. Certaines de ces personnes n'avaient guère d'autre choix que de se tourner vers l'aide sociale.

L'aide sociale

Si les projections présentées au chapitre 3 sont quelque peu fondées et que le taux de chômage demeure supérieur à 10 % durant la plus grande partie des années 80, des pressions beaucoup plus fortes s'exerceront sur le système d'aide sociale actuellement en place au Canada, afin de venir en aide à ceux qui sont le plus gravement touchés par les conditions défavorables du marché du travail. La situation pourrait être fort différente de celle que nous avons connue au cours des années 70, alors que le nombre de familles comptant plus d'un travailleur

Tableau 4-6

Durée approximative de prestations d'aide sociale versées à des personnes en état de travailler, Toronto métropolitain[1]
En pourcentage

	Dossiers actifs
Période de prestations (en mois)	
2	40
3	29
4	24
5	21
6	18
7	16
8	15
9	14
10	13
11	12
12	10

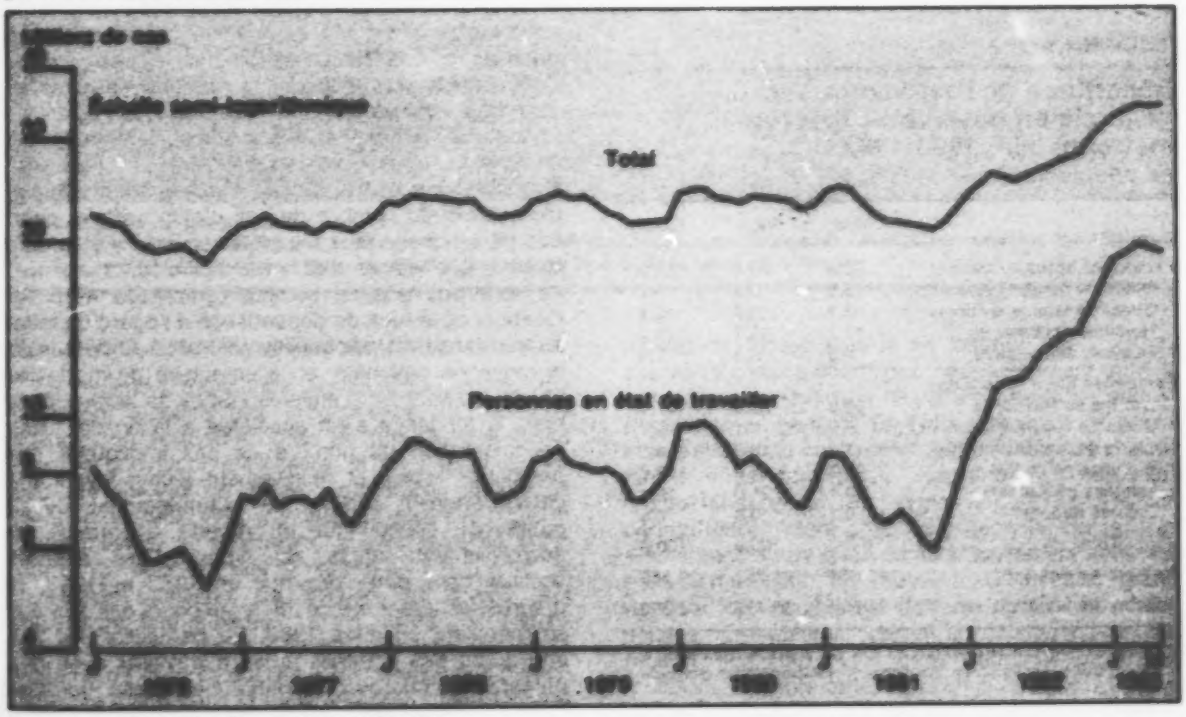
1 Calculs effectués en 1982.
SOURCE Division des services sociaux du département des Services communautaires, Municipalité métropolitaine de Toronto.

salarié augmentait et que le régime d'assurance-chômage prenait de l'expansion; l'aide sociale jouait par conséquent un rôle plus restreint comme mesure de soutien du revenu, dans le cas de la plupart des personnes qui cherchaient activement du travail. À l'époque, la majorité des personnes aptes à être embauchées ne se prévalaient de l'aide sociale que pour de brèves périodes, bien que les recours répétés n'étaient pas rares. Les statistiques sur le roulement des prestataires dans la municipalité métropolitaine de Toronto en fournissent une illustration. Une personne apte au travail qui commençait à recevoir des prestations d'aide sociale en novembre 1980 avait 29 % de chance de pouvoir cesser de compter sur ce programme au bout d'un mois, et seulement 10 % de chance d'être encore dépendante de l'aide sociale un an plus tard (tableau 4-6). Dans le passé, donc, la plupart des requérants aptes au travail ne considéraient pas l'aide sociale comme un substitut ou une solution de rechange au travail, mais plutôt comme une mesure provisoire de soutien du revenu.

La plupart du temps, le nombre de prestataires aptes à obtenir un emploi était assez faible par rapport au contingent total des assistés sociaux et des chômeurs. Selon un rapport préparé pour la Conférence interprovinciale des ministres responsables des services sociaux, moins de 30 % du contingent mensuel des assistés sociaux en 1977-1978 au Canada étaient des chômeurs considérés comme aptes au travail par les services d'aide sociale, alors qu'une autre tranche de 4 % était constituée de personnes travaillant à temps plein ou à temps partiel. Statistique Canada a calculé qu'au cours de la même période, près de 800 000 ménages avaient un ou plusieurs de leurs membres en chômage (y compris environ 350 000 dont le chef était en chômage), soit un total bien au-dessus du nombre

Graphique 4-1

Nombre de dossiers d'aide sociale dans la région métropolitaine de Toronto, janvier 1976 à mai 1983



Source Municipalité métropolitaine de Toronto.

mensuel moyen (estimé à 180 000) d'assistés sociaux en chômage mais aptes à travailler[12].

La croissance récente du nombre d'assistés sociaux

Au cours de la récession que nous venons de traverser, le nombre de personnes qui ont dû recourir à l'aide sociale durant une période de chômage temporaire a augmenté à nouveau. Selon une enquête menée par Emploi et Immigration Canada auprès des chômeurs qui, en juillet 1982, avaient épuisé leurs prestations d'assurance-chômage au cours du mois précédent, 10 % avaient dû se tourner vers l'aide sociale[13]. Il n'est pas étonnant de constater que l'augmentation du contingent d'assistés sociaux ait été inférieure à celle du nombre de sans-emploi durant la récession, tout comme d'ailleurs l'a été le nombre de ceux qui avaient épuisé leurs prestations d'assurance-chômage, étant donné que plusieurs parmi ceux qui avaient épuisé leurs prestations ont d'abord eu recours à leurs épargnes pour subsister. Il semblerait cependant que le nombre de familles aux prises avec des difficultés financières va en s'accroissant.

Tableau 4-7

Répartition de l'assistance sociale générale en novembre, Toronto métropolitain, 1980-1982
En pourcentage

	1980	1981	1982
Personnes aptes au travail	30,8	30,4	52,9
Chefs de famille masculins	6,8	6,3	9,2
Chefs de famille féminins	3,7	3,6	12,4
Hommes célibataires	14,2	15,1	23,4
Femmes célibataires	6,0	5,3	7,9
Personnes qui n'étaient pas aptes au travail	69,2	69,6	47,1
Chefs de famille masculins	6,9	7,1	5,7
Chefs de famille féminins	17,1	16,0	4,6
Hommes célibataires	24,3	24,9	19,8
Femmes célibataires	20,1	21,0	16,4
Enfants adoptés	0,7	0,6	0,5
Total	100,0	100,0	100,0
Nombre de dossiers	22 534	21 753	29 980
Nombre de bénéficiaires	37 602	35 416	48 390

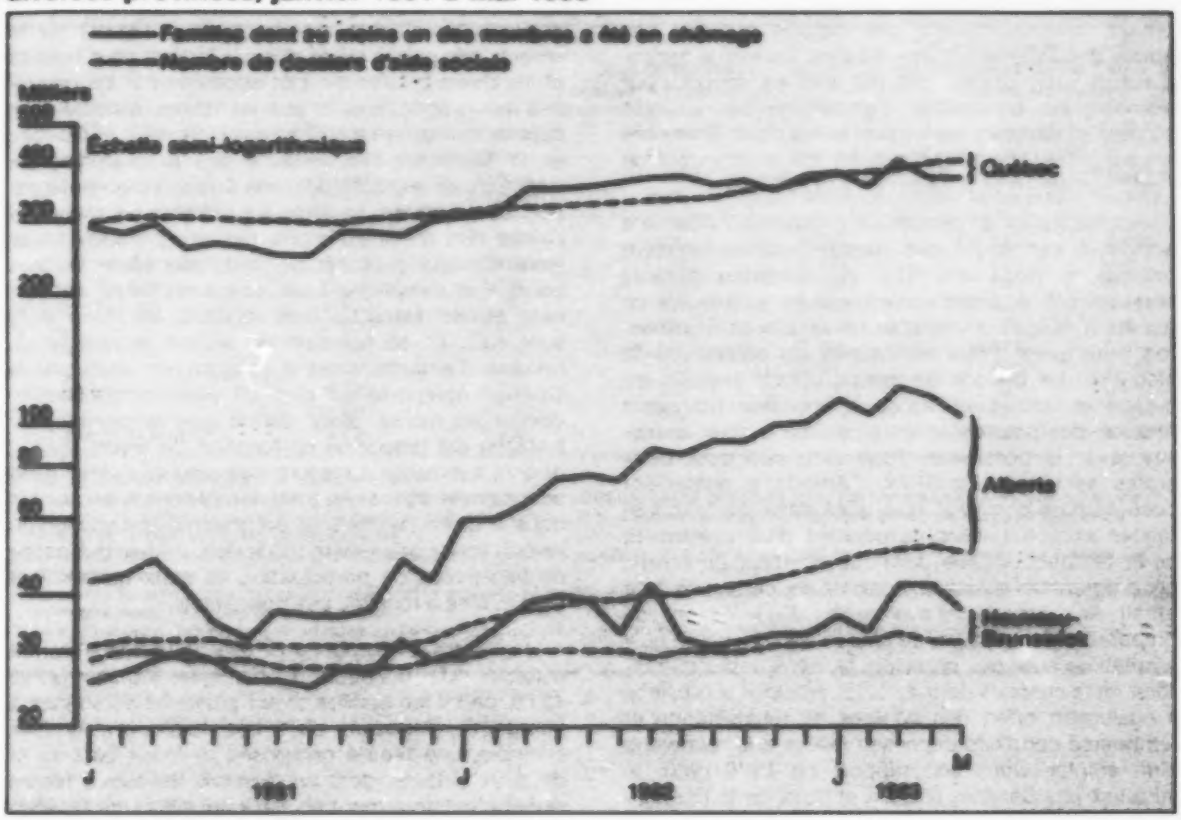
SOURCE Données de la Division des services sociaux, département des Services communautaires, Municipalité métropolitaine de Toronto.

Encore une fois, les statistiques disponibles sur la région métropolitaine de Toronto font ressortir cette tendance. Après plusieurs années au cours desquelles il n'y a eu que peu de fluctuation dans le nombre total d'assistés sociaux, un mouvement persistant à la hausse s'est amorcé à la fin de 1981 (graphique 4-1). En novembre 1982, le contingent avait augmenté de 38 % comparativement à la même date l'année précédente, tandis que le nombre de prestataires aptes à travailler, qui avait diminué quelque peu en 1980 et en 1981, affichait une augmentation spectaculaire de 140 %. Les chiffres montrent également une progression sensible du nombre de personnes seules en état de travailler, tant chez les hommes que chez les femmes; par ailleurs, le nombre de chefs de famille masculins qui auraient pu occuper un emploi avait presque double (tableau 4-7). Le contingent d'assistés sociaux à Toronto s'est stabilisé ces derniers mois, mais à un niveau beaucoup plus élevé que durant la période de 1976 à 1980, et il comprend une proportion beaucoup plus forte de personnes aptes à participer au marché du travail.

Bien que la tendance à la hausse ait été généralisée à travers le pays, les statistiques disponibles indiquent que l'expansion des programmes d'aide sociale durant la récession a varié considérablement d'une province à l'autre. Ces variations sont en partie attribuables à l'incidence inégale de la récession selon les régions, à la présence d'autres programmes de sécurité sociale (telles les prestations d'assurance-chômage versées aux pêcheurs dans la région de l'Atlantique) et aux mesures d'aide sociale en vigueur dans les diverses provinces[14]. Ainsi, le Nouveau-Brunswick n'a connu qu'une augmentation relativement faible du nombre de cas d'aide sociale, peut-être parce que le taux d'assistés sociaux y était déjà élevé et que les cas d'aide transitoire (ou d'urgence) ne sont pas pris en compte (graphique 4-2). Au Québec, où le taux de dépendance à l'égard du bien-être social s'est traditionnellement situé au-dessus de la moyenne nationale, on a enregistré de modestes hausses durant les premières étapes de la récession; mais la tendance s'est accélérée à la fin de 1982, l'augmentation du nombre de cas impliquant des personnes seules et relativement jeunes ayant été particulièrement rapide. Le ralentissement de la croissance économique en Alberta a entraîné un accroissement rapide du nombre des assistés sociaux dans cette province en 1982 et 1983, la progression ayant été de 38 % au cours des 12 mois se terminant en mars 1983. En particulier, les cas impliquant des hommes aptes à travailler avec des personnes à charge ont connu une hausse marquée durant cette période.

Graphique 4-2

Familles ayant connu le chômage et incidence de l'aide sociale, Canada, diverses provinces, janvier 1981 à mai 1983[1]



1 Données non désaisonnalisées.

SOURCE Données de Statistique Canada, du ministère des Services sociaux du Nouveau-Brunswick, du ministère des Affaires sociales du Québec et du ministère des Services sociaux et de la santé de l'Alberta.

Les modifications apportées aux programmes

Le Régime d'assistance publique du Canada, qui constitue la base des programmes de bien-être financés en vertu d'accords de partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces, n'a pas été étendu de façon significative depuis sa création en 1966. En particulier, à cause des coûts et de problèmes administratifs, aucune entente n'est intervenue pour modifier le régime en vue d'offrir de meilleures modalités de soutien du revenu aux travailleurs dont le revenu est insuffisant pour répondre aux besoins de leur famille. Par conséquent, le système de sécurité sociale a peu à offrir aux travailleurs qui vivent dans la pauvreté. Bien que les règles d'admissibilité à l'aide sociale en ce qui concerne le revenu gagné à l'extérieur, les plafonds sur les avoirs liquides et le niveau des prestations de base aient été ajustés de temps à autre en fonction de l'inflation, ces modifications n'ont pas nécessairement suivi le rythme auquel le niveau de vie s'est amélioré pour la population en général. En outre, l'examen minutieux et la surveillance continuelle de la situation de chaque famille – qui font partie intégrante des modalités d'aide fondées sur les besoins et qui suscitent un certain ressentiment chez les personnes concernées – sont sans doute encore moins facilement acceptés aujourd'hui. Bref, au moment où un plus grand nombre de personnes doivent recourir à l'aide sociale, il semblerait que cette solution de dernier recours soit, du moins dans certaines provinces, moins intéressante qu'elle ne l'ait jamais été.

Surtout depuis 1975, les modifications apportées aux programmes d'aide sociale dans certaines

provinces ont eu tendance à limiter le rôle qu'ils peuvent jouer dans le soutien du revenu des sans-emploi. Par suite de l'adoption de nouveaux règlements, il est devenu plus difficile pour les chômeurs de demeurer sur la liste des assistés sociaux, ou encore leurs allocations par rapport à celles des autres prestataires ont été réduites. En même temps, d'autres programmes ont été mis en œuvre pour accroître les possibilités d'embauche des assistés sociaux et diminuer les risques et les coûts financiers encourus par ceux qui tentent de s'affranchir de l'aide sociale en se trouvant un emploi.

Au plus fort de sa période de prospérité, l'Alberta a adopté à cet égard des mesures particulièrement énergiques. Ainsi, en 1978, de nombreux parents seuls ont été reclassés comme « aptes au travail », ce qui les a obligés à chercher un emploi et à justifier tout refus avant d'être admissibles aux prestations de bien-être. La période de temps durant laquelle les personnes seules et aptes à travailler pouvaient recevoir des prestations a été limitée à deux semaines, avec la possibilité d'une extension pour deux autres semaines. En 1979, l'Alberta a également posé comme condition que, sauf dans des circonstances exceptionnelles, le conjoint d'un prestataire de l'assistance sociale devait se chercher du travail. Le programme d'aide à l'emploi de cette province offrait des services d'évaluation, d'orientation, de préparation au travail et de placement, de même qu'il assurait un suivi des participants, dans le but d'améliorer leurs chances de trouver un emploi. La province a également offert des services de réhabilitation et remboursé certaines dépenses reliées à la recherche d'un emploi. Dans son rapport de 1979-1980, le ministère des Services sociaux et de la santé communautaire de l'Alberta soulignait qu'il y avait eu une diminution considérable du nombre de cas classés comme parents seuls ou personnes aptes à travailler, et il attribuait en partie ce phénomène aux modifications apportées aux politiques. La récession qui a suivi a conduit à un certain assouplissement des règlements visant les personnes capables de travailler, mais les différences de traitement qui sont accordées en fonction du « genre de besoin » demeurent une caractéristique de ce programme ainsi que de plusieurs autres[15].

La transition entre l'aide sociale et le marché du travail

Lorsque seuls des emplois faiblement rémunérés sont disponibles pour des familles ayant plusieurs personnes à charge, le revenu tiré d'un travail à temps plein est souvent moins élevé que les seules prestations de l'aide sociale. Par suite des contraintes auxquelles est soumis le Régime d'assistance publique du Canada, divers gouvernements ont mis en œuvre des programmes visant à accroître le revenu des familles dont les gains salariaux sont insuffisants, de sorte que l'on observe une plus grande variabilité dans ces programmes d'une région à l'autre du pays que dans le système de bien-être social lui-même. Les crédits touchant l'impôt sur le revenu, tels que le crédit d'impôt fédéral pour enfants et les divers crédits d'impôt accordés par les provinces aux propriétaires et aux locataires, procurent un supplément de revenu. La Saskatchewan, le Québec et le Manitoba ont instauré des programmes de transferts en espèces destinés à faciliter la réintégration des assistés sociaux au marché du travail; à l'instar des crédits d'impôt, ces programmes ne se limitent pas à procurer de l'aide aux seuls assistés sociaux et n'impliquent pas une surveillance personnelle étroite. Dans les trois régimes, les versements sont calculés en fonction du revenu familial et du nombre d'enfants, mais le programme offert par le Québec comporte en plus un élément d'incitation directe au travail, étant donné que le montant du transfert est déterminé en fonction du revenu gagné et qu'il augmente à mesure que celui-ci s'élève dans un intervalle donné. Au total, les dépenses encourues dans le cadre de ces trois programmes de soutien du revenu sont relativement modestes, en partie à cause du faible taux de participation de ceux qui seraient admissibles à recevoir ces prestations.

Une étude effectuée pour le compte de l'Institut canadien de politique économique indique qu'en 1979, parmi les familles ayant plusieurs personnes à charge et disposant d'un très faible revenu (par exemple, une famille composée de deux parents et de deux enfants, dont un membre travaille à temps plein), c'est seulement en Saskatchewan, au Québec et en Ontario que le revenu familial était plus élevé lorsque le chef travaillait pendant toute l'année au salaire minimum plutôt que de dépendre de l'aide sociale, compte tenu des impôts, des déductions au titre de la sécurité sociale et des transferts de revenu[16]. Même au Québec, où la différence nette était plus élevée, l'aide sociale procurait à elle seule un revenu correspondant à plus des trois quarts de ce qu'aurait rapporté le travail du chef de famille. Bien que les programmes de supplément du revenu et de crédits d'impôt aient été étendus depuis 1979, l'étude montre clairement que le système de sécurité sociale est encore loin de réaliser un juste équilibre, en ce qui concerne le revenu minimum, entre ceux qui n'ont pas la possibilité de travailler et ceux qui pourraient le faire. Il est clair également que le problème n'est pas attribuable à la générosité excessive des prestations de bien-être social (tableau 4-8). Un chef de famille qui tente de relever son niveau de vie en combinant l'aide sociale à son revenu de travail voit ses prestations fortement

Tableau 4-8

Revenu disponible[1] d'une famille de quatre personnes, selon la situation d'emploi et la province, Canada, 1979-1980
En dollars

		Chef de famille travaillant à temps plein			Seuils de faible revenu de Statistique Canada, selon le lieu de résidence	
	Familles recevant de l'aide sociale[2]	Revenu salarial annuel minimum[3]	Revenu supplémentaire net[4]	Revenu disponible total	Agglomérations urbaines ayant une population de 500 000 ou plus	Régions rurales
Terre-Neuve	7 200	5 800	700	6 500	11 627	8 454
Île-du-Prince-Édouard	6 900	5 700	700	6 400	11 627	8 454
Nouveau-Brunswick	6 700	5 800	700	6 500	11 627	8 454
Nouvelle-Écosse	6 400	5 700	700	6 400	11 627	8 454
Québec	7 200	7 200	1 800	9 000	11 627	8 454
Ontario	6 900	6 200	1 000	7 200	11 627	8 454
Manitoba	8 000	6 300	1 200	7 500	11 627	8 454
Saskatchewan	6 700	7 300	1 500	8 800	11 627	8 454
Alberta	10 500	6 200	800	7 000	11 627	8 454
Colombie-Britannique	9 100	6 200	800	7 000	11 627	8 454

1 Les chiffres sont arrondis à la centaine la plus près.
2 L'aide sociale, ou le bien-être, est le niveau d'aide disponible à une famille de quatre personnes ayant des besoins « moyens », plus les allocations familiales fédérales et provinciales et le crédit d'impôt pour enfants, le tout calculé au début de 1980. Une famille de quatre personnes est composée de deux adultes et de deux enfants.
3 Le revenu salarial annuel minimum correspond au salaire minimum provincial au 31 décembre 1979, multiplié par 52 semaines de travail de 40 heures chacune.
4 Le revenu supplémentaire net est le montant net en espèces disponible de toutes sources en 1979 s'ajoutant au revenu salarial minimum annuel (les gains moins les impôts et les cotisations).
SOURCE D. P. Ross, *The Working Poor: Wage Earners and the Failure of Income Security Policies*, Canadian Institute for Economic Policy, Ottawa, 1981, et Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, nº de cat. 13-207, 1979.

réduites (au-delà du seuil des exemptions), parfois dans la proportion d'un dollar pour chaque dollar gagné[17]. Ce problème de désincitation au travail résulte en partie de la façon dont le système de sécurité sociale a évolué au Canada. Nous reviendrons d'ailleurs sur cette question plus loin.

En somme, l'effet combiné des programmes de création d'emplois et de ressourcement de la main-d'œuvre, des prestations d'assurance-chômage et d'aide sociale, et de la plus grande participation des femmes au marché du travail, a permis aux Canadiens de se doter d'un système de sécurité du revenu relativement convenable, sans pour autant excessif, en ces temps de perturbations économiques. Toutefois, le bilan de cette période difficile demeure lourd si l'on tient compte des coûts, des désillusions personnelles, des inefficacités et des occasions manquées qu'elle a provoqués. Étant donné la gravité de la récession, la rareté des emplois et l'accroissement du nombre de chômeurs qui ont épuisé leurs prestations d'assurance-chômage, il était inévitable que le contingent des assistés sociaux augmente et qu'il comprenne une proportion de plus en plus forte de personnes en chômage mais aptes à travailler. Bien que les programmes fédéraux et provinciaux de création d'emplois aient contribué à atténuer la gravité de la situation, il semble bien que, durant cette longue période de chômage élevé, l'aide sociale soit devenue une source plus importante de soutien du revenu pour les Canadiens capables de participer au marché du travail. Cependant, les programmes d'assistance sociale ne sont pas idéalement conçus pour servir à cette fin. Le traitement habituellement réservé aux personnes qui sont en mesure de travailler est fondé sur l'hypothèse que des emplois sont disponibles, même si ceux-ci ne sont que provisoires et mal rémunérés. Toutefois, dans le cadre d'un système axé sur les besoins tel que celui que nous avons à l'heure actuelle, les personnes ayant une famille à charge et dont le potentiel de gain est limité n'ont pas eu jusqu'ici suffisamment de possibilités d'améliorer leur situation économique par un travail rémunéré.

Une comparaison entre pays

Bien peu de familles touchent le « revenu moyen ». La plupart, sans égard au type de famille auquel elles appartiennent, se trouvent au-dessus ou en dessous de la moyenne de l'échelle des revenus. La situation de chacune reflète vraisemblablement plusieurs facteurs, y compris le dossier d'emploi des membres qui la composent et l'incidence des divers régimes de transferts et d'impôts aux paliers fédéral et provincial. Globalement, les impôts et les transferts influent sur le revenu de deux façons distinctes : directement, en y ajoutant des prestations ou en y prélevant des impôts, et indirectement, en encourageant ou en décourageant l'emploi rémunéré ou les autres activités qui peuvent faire varier le revenu.

Le Conseil économique a participé récemment à une étude internationale visant à déterminer comment les impôts et les transferts influent sur le revenu de différents types de familles et comment se classent à cet égard les divers systèmes nationaux[18]. Les pays étudiés étaient l'Australie, le Canada, l'Allemagne de l'Ouest, la France, Israël, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Les auteurs de l'étude se sont intéressés en particulier au degré de générosité manifesté par les gouvernements de ces pays à l'endroit des familles ayant des enfants, les retraités et les personnes âgées en étant donc exclus. Ils ont ainsi cherché à établir quelle était la situation relative des diverses catégories de familles en ce qui concerne le revenu annuel, tant à l'intérieur de leur pays que par rapport aux autres pays, et quelles étaient les diverses méthodes de transfert de revenu employées dans les pays étudiés. Pour les fins de la comparaison, les familles ont été classées selon leur composition (nombre d'enfants), leur structure (familles comprenant un seul parent ou les deux), leur degré de participation au marché du travail et leur niveau de salaire (par rapport à la moyenne courante).

Les comparaisons entre pays ont été limitées aux impôts directs et aux transferts en espèces. Une foule d'éléments ont donc été exclus de ce que la plupart pourraient considérer comme un bilan complet du bien-être d'une famille, entre autres, les subventions au logement, l'enseignement, les soins médicaux, les services sociaux et les programmes d'emploi. Un tableau plus complet devrait également inclure les avantages sociaux rattachés à l'emploi, ainsi que les diverses formes de subventions et d'impôts reliés à la consommation. Dans sa forme actuelle, l'étude présente tout de même une comparaison détaillée de trois volets fondamentaux – les régimes d'assurance à caractère contributif, l'aide sociale et l'impôt sur le revenu des particuliers (y compris les cotisations personnelles directes au titre de l'assurance sociale) – ainsi que des programmes en vigueur dans chacun des cas. Pour l'ensemble des pays, les résultats présentés reflètent la situation qui existait en 1979. Au Canada, c'est la province de l'Ontario qui a été choisie pour les fins de l'étude, tandis qu'aux États-Unis, ce sont les États de New York et de la Pennsylvanie qui ont été retenus, en raison des différences marquées que présentent les niveaux de soutien du revenu accordés aux termes de leurs programmes respectifs.

Évidemment, le niveau de revenu d'une famille dépend de la prospérité du pays dans lequel elle vit, et les programmes gouvernementaux qui influent sur le revenu familial doivent être examinés dans cette perspective. Parmi les huit pays étudiés, le Canada se classait au cinquième rang quant au PNB par habitant. Dans l'ensemble, le Canada ne venait ni en tête ni au dernier rang en ce qui concerne le traitement réservé à diverses catégories de familles, qu'il s'agisse des prestations versées ou des impôts prélevés sur les revenus tirés d'un emploi ou des programmes de transfert. Il occupait le sixième rang du point de vue de la générosité manifestée envers les familles visées par la politique sociale, et le cinquième rang pour ce qui est de la situation des familles les plus favorisées. Aucun groupe de familles canadiennes n'était sensiblement avantagé ou désavantagé par rapport aux groupes correspondants dans les autres pays. Bref, le Canada présentait une image « moyenne ».

Les comparaisons établies pour les diverses catégories de familles ont été faites en fonction de la situation d'un travailleur célibataire qui gagne le salaire industriel moyen (dans le cas du Canada, le salaire moyen dans l'ensemble des industries). On a supposé que les familles canadiennes vivaient à Toronto, étaient locataires, et que leurs membres étaient tous en bonne santé. Les critères de classement des familles ont été déterminés de façon à représenter des situations vraisemblables dans la plupart des pays. Même là, cependant, certaines situations vécues dans la réalité ne sont pas convenablement mises en relief par les critères retenus. Ceux-ci ne tiennent pas compte, par exemple, du chômage de courte durée, qui fait qu'une personne touche à la fois des gains salariaux et des prestations d'assurance-chômage durant la même année, ni des frais de garde d'enfants que doivent assumer les familles dont le parent unique ou les deux parents travaillent.

Aucun groupe de familles canadiennes ne se retrouvait seul au bas de l'échelle dans les comparaisons internationales (tableau 4-9). Dans trois catégories, cependant, le Canada se classait parmi les derniers. Il s'agit en fait de trois catégories de familles

défavorisées : les familles de deux enfants dont la mère est l'unique soutien et ne gagne qu'un faible revenu; les familles n'ayant qu'un travailleur occasionnel; et les familles comptant un travailleur en chômage prolongé. Le classement relativement faible du Canada s'explique ici par l'importance et la nature des divers types de paiements de transfert qui sont plus généreux dans certains pays que dans d'autres.

Tableau 4-9

Revenu familial net en pourcentage du revenu net moyen[1] des travailleurs de la production, et rang occupé par le Canada parmi neuf pays selon le type de famille

	Revenu familial net (en pourcentage)	Rang[2]
Type de famille[3] :		
Un seul parent		
1 La mère ne fait pas partie de la population active	52,5	5
2 La mère gagne la moitié du salaire moyen	75,9	6
Deux parents dont un seul travaille		
3 Au taux de salaire moyen	114,2	5
4 À la moitié du salaire moyen	73,0	8,5
5 Au taux de salaire moyen et qui tombe en chômage au début de l'année	76,8	4
6 Au taux de salaire moyen et qui a épuisé ses prestations d'assurance-chômage au début de l'année	55,8	7,5
Deux parents au travail		
7 L'un touche le salaire moyen, l'autre la moitié du salaire moyen	165,0	6
8 L'un touche le salaire moyen, l'autre touche la moitié du salaire moyen et tombe en chômage au début de l'année	141,9	4,5

1 La rémunération moyenne est fondée sur le salaire moyen dans l'ensemble de l'industrie, qui était de 14 988,78 $ en 1979. Pour calculer le revenu net, on ajoute les paiements de transfert et l'on soustrait les impôts, les cotisations et les primes. Ainsi, le revenu net moyen d'un travailleur célibataire habitant en Ontario a été établi à 11 684,59 $.

2 Le rang montre quelle était la situation d'une famille canadienne par rapport à celle d'une famille ayant les mêmes caractéristiques dans les huit autres pays, en comparant le revenu net moyen des travailleurs de la production. On a considéré qu'il y avait égalité lorsque l'écart entre les familles de pays différents était inférieur à 0,3 point de pourcentage.

3 Tous les types de familles retenus comprennent deux enfants.

SOURCE Calculs du Conseil économique du Canada et données tirées de S. B. Kamerman et A. J. Kahn, « Transferts de revenus, travail, et bien-être économique des familles avec enfants à charge : Étude comparative », *Revue internationale de sécurité sociale*, nº 3, 1982, pp. 383-424.

Même si de nombreux points d'intérêt ressortent de ces comparaisons, nous n'en présenterons ici que quelques-uns. Prenons d'abord le cas d'une famille monoparentale, une catégorie dont l'importance relative va en s'accroissant. Si, comme cela se faisait habituellement dans le passé, la mère reste à la maison pour prendre soin des enfants, le revenu familial sera plus faible que celui de toute autre catégorie de familles canadiennes à l'étude, et se situera bien en dessous du seuil de faible revenu établi par Statistique Canada. Évidemment, cette famille aura besoin de biens et de services subventionnés, y compris un logement, le cas échéant. Du point de vue de la générosité relative du système d'impôts et de transferts, le traitement réservé aux familles monoparentales au Canada place notre pays en position médiane dans la comparaison internationale. L'effet combiné de prestations d'aide sociale plus élevées et de crédits d'impôt et d'allocations familiales plus modestes permet aux familles canadiennes appartenant à cette catégorie de toucher un revenu qui n'est ni nettement insuffisant ni trop généreux si on le compare au revenu des familles du même groupe dans d'autres pays.

Au Canada, la principale mesure de soutien pour les parents uniques qui ne travaillent pas ou travaillent à temps partiel est l'aide sociale, un programme qui couvre plusieurs besoins de première nécessité (tels que la nourriture, le logement, le vêtement et divers besoins spéciaux) et dont les prestations sont considérablement réduites à mesure qu'augmente le revenu d'autres sources. Dans certains pays, surtout ceux du Nord-Ouest de l'Europe, il existe un plus grand nombre de programmes axés sur l'aide à la famille, et chacun d'eux s'adresse généralement à un plus large éventail de prestataires, même si, dans plusieurs cas, ces derniers ont des revenus d'autres sources (tableau 4-10)[19]. Les différences ne sont pas énormes lorsque le parent unique demeure à la maison, mais elles deviennent beaucoup plus marquées lorsqu'il accepte un emploi.

Supposons qu'une mère ayant deux enfants à charge travaille régulièrement comme vendeuse et qu'elle est rémunérée à un taux équivalant à la moitié du salaire industriel moyen (la famille 2 au tableau 4-9). À la condition qu'elle réponde aux autres critères d'admissibilité, la famille aurait probablement droit à l'aide sociale, laquelle serait réduite de 0,75 $ pour chaque dollar gagné. Bien que le fait de toucher

Tableau 4-10

Principaux programmes de transfert de revenus, huit pays[1]

	Allocation familiale (pour enfants)	Allocation de logement	Aide sociale	Allocation de l'État pour l'entretien des enfants	Assurance-chômage	Autres prestations de chômage	Allocation supplémentaire pour enfants	Tickets d'alimentation	Crédits d'impôt remboursable	Prestations de maternité
Suède	X	X	X	X	X	X[3]	–	–	–	X
République fédérale d'Allemagne	X	X	X	X	X	X[4]	–	–	–	X
États-Unis										
- New York	–	–	X	–	X	–	–	X	X	X
- Pennsylvanie	–	–	X	–	X	–	–	X	X	–
France	X	X	X	X	X	–	X	–	–	X
Canada (Ontario)	X	–	X	–	X	–	–	–	X	X
Australie[2]	X	–	X	–	–	X[4]	–	–	–	–
Royaume-Uni	X	X	X	–	X	–	–	–	–	X
Israël	X	–	X	X	X	–	–	–	–	X

1 Les programmes sont désignés ici selon une appellation générique; des distinctions importantes sont donc négligées. Ainsi, les allocations familiales versées au Royaume-Uni ne sont pas identiques à celles accordées en République fédérale d'Allemagne; la prime d'entretien versée en Suède est tout à fait différente de la pension alimentaire accordée en Israël.
2 Dans le cas de l'Australie, la façon de considérer les prestations d'assurance-chômage et d'aide sociale, qui sont fondées sur le revenu, est discutable.
3 Assistance à l'emploi.
4 Assistance-chômage.
SOURCE Kamerman et Kahn, « Transferts de revenus », p. 384.

un salaire régulier contribuerait à améliorer la situation de cette famille par rapport a l'ensemble des familles canadiennes, elle perdrait du terrain dans les comparaisons internationales. Ce recul serait attribuable à la portion relativement faible des prestations familiales qui n'est pas calculée en fonction du revenu au Canada, et à la diminution rapide de l'aide sociale au fur et à mesure qu'augmentent les revenus d'autres sources; ces particularités du système d'aide sociale sont beaucoup moins marquées dans les pays plus fermement et plus ouvertement engagés sur le plan des politiques familiales. Conjuguée aux changements dans les impôts et autres transferts, cette diminution (ou récupération) de l'aide sociale produit parfois une anomalie fiscale, en ce sens que l'augmentation des gains d'autres sources se traduit finalement par une diminution du revenu net[20].

La situation touchant la transition entre le bien-être social et le marché du travail au Canada préoccupe les observateurs depuis longtemps; elle met en relief le problème fondamental que pose le taux de récupération fiscale élevé frappant les revenus des assistés sociaux jusqu'au seuil d'environ 8 000 dollars (en Ontario, en 1979) au-delà duquel les prestations sont entièrement récupérées par le régime fiscal. Comme nous l'avons déjà mentionné, c'est là l'une des raisons qui ont incité certaines provinces à mettre à l'essai de nouveaux programmes visant à faciliter le processus de transition. Ces programmes s'appliquent également aux autres catégories de familles et viennent ainsi en aide aux travailleurs pauvres. Prenons, par exemple, le cas de la famille 4 au tableau 4-9, laquelle se compose de deux parents et de deux enfants, dont un seul parent travaille et ne gagne que la moitié du salaire industriel moyen (peut-être comme préposé à l'entretien ou agent de sécurité). Le revenu d'une telle famille se situe bien en dessous du seuil de pauvreté reconnu au Canada, et il occupe l'un des derniers rangs dans la comparaison entre pays. Encore ici, le piètre classement du Canada est imputable au fait que les programmes de soutien du revenu des familles sont relativement plus généreux ailleurs.

Les prestations versées aux chômeurs constituent l'une des principales mesures de sécurité du revenu dans l'ensemble des pays couverts par l'étude. À ce chapitre, le programme d'assurance-chômage en vigueur au Canada fait bonne figure. Dans le cas d'une famille type comptant un seul gagne-pain qui est sans emploi depuis le début de l'année (le cas de la famille 5 au tableau 4-9), le Canada arrive au quatrième rang dans la comparaison entre pays, même si le revenu moyen d'une famille de ce groupe est inférieur au seuil de faible revenu défini par Statistique Canada[21]. Dans le cas d'une famille comptant deux travailleurs où les prestations d'assurance-chômage de l'un s'ajoutent au salaire moyen de l'autre, le revenu combiné est légèrement supérieur à la médiane internationale et se situe juste en dessous du revenu médian des familles dont les deux gagne-pain ne sont pas touchés par le chômage. Le classement relativement élevé des familles canadiennes appartenant à ces catégories reflète la générosité du régime canadien d'assurance-chômage, tant en ce qui concerne le niveau que la durée des prestations. Cependant, la comparaison devient beaucoup moins avantageuse pour le Canada lorsque les prestations du travailleur en chômage sont épuisées et qu'il doit s'en remettre entièrement à l'aide sociale, comme c'est le cas de la famille 6. La famille type qui se retrouve dans cette situation occupe le bas de l'échelle parmi les diverses catégories de familles au Canada et vient à l'avant-dernier rang dans les comparaisons internationales.

Enfin, il faut se rappeler que le résultat net de ces comparaisons est considérablement influencé par les niveaux de l'impôt sur le revenu des particuliers, lesquels varient sensiblement d'un pays à l'autre. De tous les systèmes étudiés, le régime d'impôt direct sur le revenu des particuliers en vigueur au Canada est celui qui a l'incidence la moins lourde. Ainsi, de nombreuses familles canadiennes reçoivent des prestations plutôt modestes, mais n'acquittent aucun impôt, tandis que des familles comparables dans d'autres pays reçoivent des prestations plus généreuses, mais versent des impôts plus élevés. Les familles où il y a deux gagne-pain au Canada paient également moins d'impôt que ce n'est le cas dans la plupart des autres pays, bien que la variabilité du fardeau fiscal au Canada soit assez marquée. Un facteur qui entre en jeu ici est que l'impôt sur le revenu au Canada est établi en fonction du revenu individuel, plutôt que de l'ensemble du revenu familial. Dans le cas, par exemple, d'une famille comptant deux gagne-pain travaillant à temps plein (la famille 7), si l'impôt avait été calculé sur le revenu combiné des deux salariés selon le barème en vigueur, le montant d'impôt à payer aurait été d'environ 38 % plus élevé, en raison de la progressivité de la structure de l'impôt au Canada. Bien que l'avantage de l'imposition individuelle à ce niveau ne soit pas suffisant pour couvrir les coûts additionnels de la garde d'enfant dans le cas d'une famille comptant deux travailleurs, il offre tout de même une compensation partielle.

Ainsi, même s'il faut toujours interpréter avec prudence les comparaisons entre pays, les résultats font voir que le système canadien d'impôts et de transferts présente à la fois des points forts et des faiblesses, pour ce qui est du traitement réservé aux

familles comptant des membres en âge de travailler. Le Canada fait bonne figure en ce qui a trait à ses régimes universels d'assurance-chômage et d'aide sociale, tandis qu'il affiche une faiblesse relative en ce qui concerne les montants accordés au titre du soutien du revenu selon la situation familiale et le nombre d'enfants. Le résultat net est que, dans le cas de certaines familles défavorisées, la structure des prestations n'est pas très généreuse par rapport aux normes internationales. Dans le cas des mères qui ont seules la charge d'une famille et qui aimeraient travailler, la forte réduction des prestations d'aide sociale accompagnant toute augmentation du revenu, combinée à d'autres facteurs de désincitation, a pour effet de les dissuader de participer au marché du travail, même si le niveau de soutien du revenu accordé est inférieur au seuil de la pauvreté. D'autres familles qui doivent subsister en ne comptant que sur des revenus marginaux se trouvent également désavantagées en raison du faible niveau de soutien du revenu provenant des allocations familiales et du crédit d'impôt pour enfants, par rapport notamment à ce qu'offrent les pays européens. Bien que les comparaisons soient fondées uniquement sur des données provenant de l'Ontario, la structure de base est essentiellement la même partout au Canada. Certaines provinces offrent une aide additionnelle aux travailleurs pauvres, et d'autres versent également un supplément d'allocation familiale, mais ni l'un ni l'autre de ces types de mesures n'est pris en ligne de compte dans la présente analyse.

Lorsqu'il s'agira d'apporter des réformes au système de sécurité sociale, que ce soit pour en améliorer les mécanismes de distribution, en limiter les coûts ou en éliminer certains éléments d'inefficacité ou de désincitation, il pourrait alors être très utile de mettre à profit l'expérience acquise dans d'autres pays, de manière à faire les meilleurs choix. Récemment, diverses propositions ont été mises de l'avant dans le but de restructurer l'ensemble des avantages consentis à ceux qui ont des enfants à charge[22]. Une comparaison internationale pourrait fournir des renseignements utiles sur la forme à donner à ces changements, s'ils étaient jugés souhaitables. Nous reviendrons sur ce sujet plus loin.

L'aide au logement

Le gouvernement fédéral et les provinces reconnaissent qu'ils doivent aider les personnes ayant un revenu insuffisant, afin qu'elles puissent avoir accès à un logement convenable dans les limites de leurs moyens; c'est là un droit fondamental que possèdent tous les Canadiens. Dans cette section, nous passons en revue les programmes publics d'aide au logement qui sont destinés aux familles et aux personnes à très faible revenu. Même si les subventions à ce titre ont continué de croître rapidement, il semble évident que l'aide accordée aux Canadiens à faible revenu par le biais des politiques axées sur l'offre de logements n'a pas progressé au même rythme qu'au début des années 70. Les coûts élevés que comporte cette forme d'aide l'ont rendu particulièrement vulnérable lorsque les gouvernements ont décidé de mettre l'accent sur les restrictions budgétaires. En outre, il n'a pas toujours été facile de fournir des logements qui, à la fois, convenaient aux besoins des personnes à faible revenu et répondaient aux exigences de la collectivité dans ce domaine. Les programmes d'allocations de logement mis en œuvre par les provinces pour venir en aide à ces personnes ont contribué à remédier à la situation, mais ces initiatives n'ont pas jusqu'à maintenant pris beaucoup d'ampleur au Canada.

Il y a encore des Canadiens, particulièrement dans les régions rurales, qui vivent dans des logements dépourvus des installations les plus essentielles ou affichant un coefficient d'encombrement supérieur à plus d'une personne par pièce. D'autres, par ailleurs, doivent dépenser une part excessive de leur revenu pour s'assurer le minimum de confort. On considère que les ménages qui sont (ou qui seraient) obligés de consacrer plus qu'une certaine part arbitraire de leur revenu pour se loger convenablement, compte tenu de la taille du ménage, ont un « besoin impérieux de logement ». Il s'agit là d'un autre indicateur, quoique imparfait, de l'incidence de la pauvreté[23]. Contrairement au seuil de faible revenu de Statistique Canada, il tient compte du niveau des loyers dans l'évaluation du revenu résiduel qui est disponible pour combler les autres besoins.

Selon l'estimation de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), 18 % des locataires au Canada – un peu plus d'un demi-million de ménages – avaient un besoin impérieux de logement en 1980, c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient se loger convenablement dans leur localité pour moins de 30 % de leur revenu. Cette situation touche tout particulièrement les femmes vivant seules et celles qui sont l'unique soutien d'une famille (tableau 4-11). Nous ne disposons pas de données récentes sur le besoin impérieux de logement chez les propriétaires-occupants, mais des études antérieures ont montré que l'incidence de ce problème est beaucoup plus élevée parmi les locataires que chez les propriétaires. Les recherches effectuées à la SCHL indiquent qu'il n'est pas plus facile de s'offrir un logement convenable aujourd'hui qu'il y a quelques années. En fait, la situation s'est probablement détériorée depuis.

Tableau 4-11

Répartition des ménages locataires et importance des besoins de logement[1], par catégorie, Canada, 1980 et 1982

En pourcentage

	Ménages locataires en 1980		Répartition des ménages locataires ayant besoin de logements en 1980	Occupants de logements aux termes de l'article 56.1 de la LNH[2], 1982		Occupants de logements sociaux de la SCHL[3], 1982	
	Répartition	Proportion ayant besoin d'un logement		Répartition	Proportion ayant besoin d'un logement	Répartition	Proportion ayant besoin d'un logement
Âge du chef de ménage							
24 ans et moins	18,2	20,9	20,7	9,8	28,4	3,8	46,6
25 à 34 ans	30,7	12,2	20,5	32,1	18,2	18,1	52,6
35 à 44 ans	13,8	13,6	10,2	15,3	30,8	13,0	65,2
45 à 54 ans	11,1	16,9	10,3	7,3	29,0	8,2	67,0
55 à 64 ans	10,2	19,5	10,8	8,8	43,3	10,2	77,8
65 et plus	15,9	31,5	27,3	26,8	58,1	46,8	79,4
Total	100,0		100,0	100,0		100,0	
Type de famille							
Hommes seuls	17,4	19,7	18,7	8,7	29,0	8,1	69,6
Femmes seules	23,6	30,6	39,4	26,9	51,6	39,9	82,2
Famille sans enfants	20,3	8,8	9,7	17,9	20,1	11,4	50,4
Famille avec enfants	24,8	8,5	11,6	29,2	14,7	17,1	46,8
Un seul parent (homme)	1,1	17,7	1,1	1,3	12,8	0,7	55,8
Un seul parent (femme)	9,0	35,2	17,4	13,8	60,7	20,9	82,8
Autres	3,7	10,3	2,1	2,2	27,0	1,9	62,3
Total	100,0		100,0	100,0		100,0	
Quintiles - revenu							
Premier	20,0	..	..	21,3	97,1	48,8	99,2
Deuxième	20,0	..	..	25,5	47,9	29,9	66,0
Troisième	20,0	..	..	24,2	4,1	13,2	10,5
Quatrième	20,0	..	..	19,5	-	6,0	-
Cinquième	20,0	..	..	9,5	-	2,1	-
Total	100,0			100,0		100,0	

1 Sont considérés avoir besoin d'un logement adéquat les ménages qui ne peuvent se payer un logement convenable, non encombré, à un loyer normal, sans devoir y consacrer plus de 30 % de leur revenu brut.
2 À l'exclusion des projets d'habitation à but non lucratif du gouvernement du Québec, aux termes de l'article 56.1 de la LNH.
3 À l'exclusion d'environ 3 000 ménages du Québec qui versent un supplément de loyer, mais incluant les projets du gouvernement du Québec aux termes de l'article 56.1 de la LNH.

SOURCE Division de l'évaluation des programmes, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Bien que le besoin impérieux de logement puisse être assimilé à un problème de faible revenu, on peut tenter d'y remédier par des mesures spécifiques. Réduire le coût du logement (ou, peut-être, en améliorer la qualité si une famille ne peut consacrer une part suffisante de son revenu pour se loger convenablement) contribue certainement à atténuer le problème de la pauvreté. Un des moyens qui s'offrent à cet égard est de verser une « allocation de logement », c'est-à-dire un transfert en espèces dont le montant tiendrait compte tout autant du loyer à payer ou des dépenses afférentes à la propriété d'une maison, que de la taille et du revenu de la famille (assorti, peut-être d'un plafond quant au loyer ou au revenu admissible). Certaines des dépenses de logement peuvent également être réduites au moyen de subventions (qui pourraient, encore ici, être liées au revenu), comme c'est le cas des crédits pour impôts fonciers et des subventions destinées à la rénovation des logements. Une autre stratégie serait d'influencer l'offre en construisant des unités de logement, pour ensuite les affecter, en subventionnant les loyers, aux groupes de personnes que l'on désire aider.

Les gouvernements ont instauré divers programmes, notamment d'ordre fiscal, qui ont une incidence sur le coût du logement pour les propriétaires; les effets de ces mesures, cependant, n'ont pas encore été évalués avec exactitude. Dans le cas des locataires, par contre, les autorités ont jusqu'à tout récemment mis l'accent sur l'offre de logements destinés aux ménages à faible revenu. Pour ceux dont les besoins étaient considérés comme impérieux, l'aide a pris la forme de logements subventionnés.

Le nombre de logements subventionnés estimé à plus de 260 000 unités, bien que modeste par rapport au stock total de logements, est tout de même significatif en regard du nombre de personnes qui sont actuellement dans le besoin[24]. Il s'agit pour la plupart de logements publics, construits par les provinces, seules ou avec la participation du gouvernement fédéral, ou encore de logements appartenant à des investisseurs privés qui reçoivent un complément de loyer en vertu de contrats passés avec l'État; le loyer exigé des locataires est établi selon une échelle progressive liée à leur revenu. La SCHL et les provinces participantes se sont engagées à donner un caractère permanent à ces programmes de subventions. En outre, les gouvernements sont intervenus en accordant des subventions au titre des intérêts ou du capital pour des projets d'habitation dont la clientèle n'est pas limitée uniquement aux personnes à faible revenu. D'après nos calculs, environ 10 % des ménages locataires au pays occupent des logements sociaux et reçoivent ainsi une aide au titre des dépenses de logement. Toutefois, certains des occupants peuvent ne pas avoir un besoin impérieux de logement au sens de la règle du 30 %, tandis que d'autres déboursent toujours plus de 30 % de leur revenu pour se loger malgré les subventions accordées. Néanmoins, sans ces programmes, le nombre de locataires devant consacrer plus de 30 % de leur revenu au loyer augmenterait d'environ un tiers.

Ces statistiques se rapportent au stock de logements sociaux qui s'est constitué sur une période de plusieurs années et elles ne reflètent pas nécessairement la tendance des programmes actuels. En fait, la SCHL a réorienté au cours des dernières années sa politique de logement social. En 1978-1979, elle a mis en place de nouveaux programmes (aux termes de l'article 56.1 de la Loi nationale sur l'habitation) qui ont remplacé en grande partie les anciens programmes de logements publics et les projets à but non lucratif et coopératifs, qui visaient à accroître le stock de logements sociaux. Ces programmes présentaient en effet certains inconvénients majeurs[25]. Ainsi, les projets de logements publics nécessitent un apport fixe des provinces au niveau des subventions, alors que celles-ci n'avaient pas toutes la même capacité contributive (tableau 4-12). Les gouvernements se trouvaient en outre engagés à verser des subventions progressivement plus élevées, dont le fardeau s'est d'ailleurs accru rapidement. Les logements publics ont aussi fini par acquérir une image peu enviable de « ghetto social ». D'autre part, les subventions fédérales disponibles pour les nouveaux projets de logements coopératifs et à but non lucratif n'arrivaient plus à réduire les loyers à des niveaux abordables pour les personnes à faible revenu. Ces programmes étaient axés sur la participation de la SCHL au financement des immobilisations (100 % dans le cas des projets coopératifs et à but non lucratif, et soit 75 ou 90 % dans le cas des logements publics), à une époque où le gouvernement fédéral désirait réduire ses engagements financiers.

Tableau 4-12

Répartition régionale des ménages locataires ayant un besoin impérieux de logements et engagements de la SCHL dans le secteur du logement social, Canada, 1950-1982
En pourcentage

	Provinces de l'Atlantique	Québec	Ontario	Provinces des Prairies	Colombie-Britannique	Canada
Ménages locataires ayant un besoin impérieux de logements en 1980	6,3	25,6	36,4	18,7	13,0	100,0
Engagements de la SCHL dans le secteur du logement social, 1950-1982	9,0	20,1	44,5	17,8	8,6	100,0
Engagements de la SCHL dans la construction d'unités de logement, aux termes de l'article 56.1 de la LNH, 1978-1982	5,2	34,0	32,4	14,3	14,1	100,0

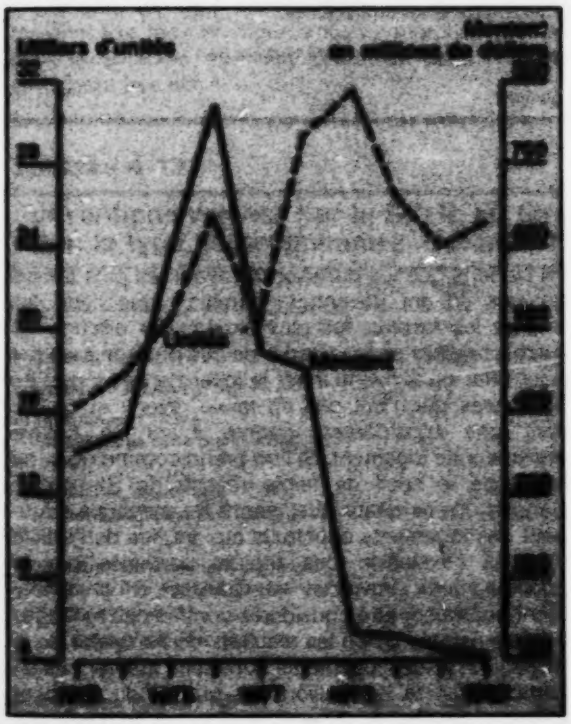
SOURCE Division de l'évaluation des programmes, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Aussi, les modifications apportées aux programmes visaient-elles à réduire les engagements du gouvernement fédéral au chapitre des immobilisations, à favoriser l'expansion du secteur coopératif et à but non lucratif, ainsi qu'à permettre la réalisation d'un plus grand nombre de projets destinés à accueillir à la fois des ménages à revenu moyen et des ménages à faible revenu. Les graphiques 4-3 et 4-4 montrent quels ont été les résultats à court terme de ces nouvelles initiatives, en regard des deux premiers objectifs visés. C'est toutefois l'incidence sur les ménages à faible revenu qui nous intéresse ici au premier chef.

Dans le cas des projets prévus à l'article 56.1 de la LNH – qu'il s'agisse de projets publics, privés, à but non lucratif ou coopératifs, ou que ces projets s'adressent à des familles, aux personnes âgées ou à des groupes ayant des besoins particuliers –, le gouvernement fédéral s'engage à verser une subvention équivalente à la différence de coûts d'amortissement résultant de l'écart entre le taux d'intérêt hypothécaire courant et un taux d'intérêt de 2 %, calculé sur une période de remboursement de 35 ans. La subvention sert d'abord à réduire les loyers de tous les occupants, à partir du niveau qui serait nécessaire pour couvrir les coûts du projet jusqu'à la limite inférieure des loyers normalement exigés sur le marché, puis à abaisser davantage les loyers de ceux qui sont en mesure d'établir qu'ils ont un faible revenu. Les provinces peuvent suppléer à ces subventions de diverses façons; à vrai dire, leur participation est essentielle pour que les personnes ayant les revenus les plus faibles puissent retirer des avantages substantiels du programme.

Graphique 4-3

Engagements de la SCHL dans le secteur du logement social : nombre d'unités[1] et montants affectés aux prêts et aux immobilisations, 1973-1982



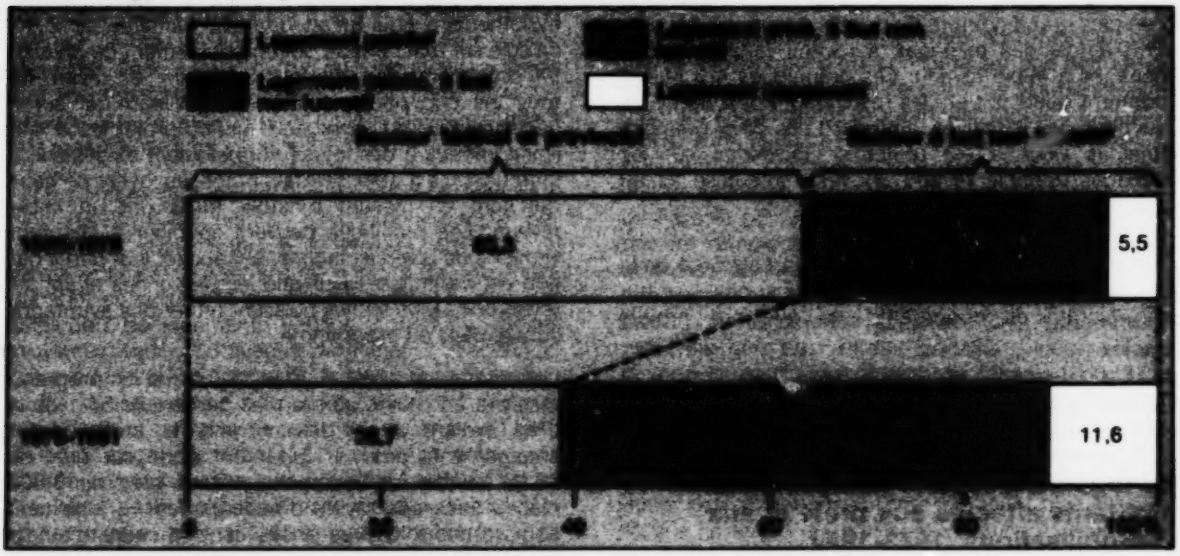
1 Estimations.
Source : Données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Au cours de 1980 et 1981, alors que les programmes mis en œuvre aux termes de l'article 56.1 de la LNH avaient atteint leur rythme de croisière, les engagements pris par l'État ont porté sur près de 40 000 unités de logement et tout près de 8 000 places dans des foyers d'hébergement. Si l'on tient compte des initiatives prises dans le cadre d'autres programmes, les engagements de la SCHL au titre du logement ont aussi atteint un niveau supérieur à la moyenne annuelle enregistrée depuis 1973. Les projets entrepris aux termes de l'article 56.1 ont fourni environ un sixième de tous les logements locatifs nouvellement construits durant ces deux années.

En 1982, lors de l'enquête menée par la SCHL auprès des occupants de logements sociaux, les unités construites aux termes de l'article 56.1 de la LNH ne constituaient alors qu'une petite partie du stock de logements sociaux parce que peu de ces projets avaient encore été réalisés. L'enquête a néanmoins permis de recueillir des renseignements utiles pour évaluer dans quelle mesure les nouveaux programmes venaient en aide aux personnes ayant les revenus les plus faibles. Ainsi, contrairement aux locataires des logements publics dont le loyer est établi en fonction des besoins et du revenu, seuls les occupants qui demandent que leur loyer soit abaissé à un taux inférieur à celui du marché sont tenus de déclarer leur revenu aux termes de l'article 56.1. Le nombre de ménages à faible revenu qui sont ainsi aidés et l'importance de cette aide varient d'un projet à l'autre. Les données de l'enquête indiquent qu'environ 42 % des occupants des logements couverts par l'article 56.1 touchaient une subvention supplémentaire fondée sur le revenu. Parmi les locataires appartenant au groupe des femmes vivant seules ou à celui des femmes assurant seules le soutien d'une famille, 44 % et 63 %, respectivement, payaient un

Graphique 4-4

Répartition des engagements de la SCHL dans le secteur du logement social selon le type de programmes, 1973-1978 et 1978-1981[1]



1 À l'exclusion des projets de logement pour les habitants des régions rurales et les autochtones.
2 Y compris les unités admissibles au supplément de loyer.
3 Y compris les foyers d'hébergement. À noter qu'en 1978, les programmes prévus en vertu de l'article 56.1 ont remplacé les programmes à but non lucratif qui étaient en vigueur auparavant.
SOURCE Données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

loyer inférieur au taux du marché. Dans les projets d'habitation destinés aux familles, le loyer moyen des ménages subventionnés s'élevait à environ 90 % de celui des ménages qui ne recevaient aucune aide; dans les projets dont la clientèle était constituée de personnes âgées, la proportion atteignait environ 75 %.

Considérés par rapport à l'ensemble des logements sociaux, ceux qui sont construits aux termes de l'article 56.1 de la LNH paraissent moins être le fruit d'un programme social résiduel. En effet, ils s'adressent davantage aux jeunes et aux familles biparentales (tableau 4-11), de même qu'aux travailleurs rémunérés et aux chefs de famille ayant fait des études postsecondaires. Mais, par le fait même, l'aide est moins axée sur les besoins ou sur les faibles revenus. Les chercheurs de la SCHL qui ont évalué les programmes instaurés aux termes de l'article 56.1 en sont venus à la conclusion que leur incidence sur le plan de la répartition des revenus était progressive, en ce sens que les participants ayant les plus faibles revenus en ont davantage bénéficié que ceux qui avaient les revenus les plus élevés. Par ailleurs, les projets réalisés dans le cadre de ces programmes ont pour effet de subventionner le loyer de beaucoup de personnes qui n'ont pas un faible revenu et qui ne sont pas considérées comme ayant un besoin impérieux de logement. Si l'on prend comme point de référence le seuil de faible revenu de Statistique Canada, on constate que, parmi les ménages occupant des logements construits aux termes de l'article 56.1 (à l'exclusion des projets parrainés par le gouvernement provincial au Québec) 21 % seulement pourraient être considérés comme des ménages à faible revenu. Selon les résultats de l'enquête de la SCHL, 37 % des logements construits aux termes de l'article 56.1 (à l'exclusion des projets du Québec) étaient occupés par des ménages ayant un revenu de 20 000 dollars ou plus en 1981, et 13 % par des ménages qui déclaraient avoir un revenu d'au moins 30 000 dollars. En outre, l'objectif visant à regrouper

des ménages appartenant à différentes classes de revenus n'a pas été entièrement atteint[26].

Bien qu'elle ait contribué à réduire fortement les engagements de la SCHL au chapitre des immobilisations, la nouvelle orientation n'a pu freiner la croissance des subventions dans le secteur du logement social (tableau 4-13). La somme déboursée par la SCHL aux termes de l'article 56.1 de la LNH pour couvrir les écarts de taux d'intérêt s'est élevée à 186,2 millions de dollars en 1982. À la fin de la même année, environ 42 000 logements de ce type étaient occupés (ce qui comprend les logements réaménagés ou rénovés et les places dans les foyers d'hébergement), donnant un rapport subvention/coût de 4 400 dollars l'unité. En supposant qu'environ un tiers de ces logements étaient occupés par des ménages ayant un besoin impérieux de logement, le montant dépensé annuellement par la Société pour chacun de ces ménages a alors atteint plus de 13 400 dollars. On pourrait justifier ces déboursés en faisant valoir que les taux d'intérêt élevés sont temporaires, que les projets d'habitations mixtes et les résidences à vocation particulière sont des initiatives fort souhaitables et que les locataires non subventionnés paient, après tout, un loyer normal (bien que modeste par rapport aux taux en vigueur sur le marché). Il n'en reste pas moins que des dépenses de cet ordre paraissent très élevées.

La plupart des provinces – sauf le Québec – ont manifesté peu d'enthousiasme à l'endroit des dispositions de l'article 56.1, jugeant que ce n'était pas un moyen très indiqué pour venir en aide à ceux qui avaient un besoin impérieux de logement. Ayant compté jusque-là presque exclusivement sur l'article 43 de la LNH dans le domaine du logement public, le gouvernement du Québec a dû réagir lorsque ce programme a été interrompu vers la fin de 1978. Les engagements qui ont été pris aux termes de l'article 56.1 portent notamment sur un nombre relativement élevé de logements dans des projets provinciaux à but non lucratif au Québec, bien qu'il s'agisse en bonne partie de logements qui existaient déjà. Les projets réalisés par la province sont destinés à loger des personnes à faible revenu, en particulier des gens âgés; en 1981, 56 % des locataires avaient un revenu inférieur au seuil de faible revenu établi par Statistique Canada. Le Québec a, par conséquent, fourni une contribution beaucoup plus substantielle que les autres provinces en supplément des subventions versées par la SCHL aux termes de l'article 56.1.

Les provinces et les municipalités ont participé activement à la planification, au financement, à la réalisation et – ce qui est plus important – à la gestion subséquente de la plupart des projets de logements sociaux que nous venons d'évoquer. En plus de participer aux initiatives de la SCHL dans le

Tableau 4-13

Subventions versées par la SCHL au titre du logement social, selon le type de programmes, Canada, 1973-1982

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
						En millions de dollars				
Logement public	46,2	63,4	87,0	117,2	141,1	178,9	240,1	226,5	273,8	364,0
Supplément de loyer	...	...	3,1	4,9	7,4	9,2	9,1	14,8	16,2	16,5
Programmes d'aide aux coopératives sans but lucratif (1973)[1]	...	6,4	13,2	21,0	31,3	31,7	25,7	19,1	13,5	10,3
Programmes d'aide aux coopératives sans but lucratif (1978)[2]	...	...	...	...	...	...	1,0	16,6	60,9	186,2
Programme de logement pour les habitants des régions rurales et les autochtones	...	5,7	5,9	6,6	4,3	6,2	7,0	8,3	19,3	23,2
Total des subventions	46,2	75,5	109,2	149,7	184,1	226,0	282,9	285,3	383,7	600,2
						En pourcentage				
Subventions totales/PNB	0,04	0,05	0,07	0,08	0,09	0,10	0,11	0,10	0,11	0,17

1 Programmes prévus aux termes des articles 15.1 et 34.18 de la LNH.
2 Programmes prévus aux termes de l'article 56.1 de la LNH.
SOURCE Division de l'évaluation des programmes, Société canadienne d'hypothèques et de logement; et données de Statistique Canada.

domaine de l'habitation, elles ont mis au point leur propres programmes de logement pour venir en aide aux groupes ayant les revenus les plus faibles. L'Alberta, notamment, a instauré des programmes axés sur l'offre de logements. Dans le but d'alléger le fardeau de certains de leurs contribuables, la plupart des provinces accordent des crédits ou des subventions – dont le montant varie selon le revenu – en regard du loyer ou des impôts fonciers payés. Dans certains cas, des allocations de logement sont versées à des ménages à faible revenu qui ne reçoivent pas de prestations d'aide sociale mais qui doivent consacrer une part disproportionnée de leur revenu au logement (tableau 4-14). Ces programmes ont eu jusqu'ici une portée très limitée; seulement cinq provinces offrent des allocations de logement (l'une accordant aussi une aide aux propriétaires-occupants) et celles-ci sont généralement réservées aux personnes âgées. Toutefois, certaines provinces sont en voie d'en étendre l'accès aux personnes qui approchent de la retraite.

Dans leur forme actuelle, ces mesures n'éliminent pas les besoins impérieux de logement, même parmi les participants des groupes admissibles, mais elles permettent aux bénéficiaires de se loger plus convenablement ou de consacrer une plus grande part de leur revenu à d'autres biens et services[27]. Étant donné que nombre de bénéficiaires vivent dans des logements datant déjà de plusieurs années – dont le loyer reflète habituellement les coûts de construction moins élevés de l'époque –, le fardeau de l'État au chapitre des subventions est beaucoup moins lourd, indépendamment du rapport loyer/revenu souhaité, que s'il fallait loger ces personnes dans de nouveaux immeubles plus dispendieux à construire et où les loyers seraient plus élevés. En outre, comme les allocations de logement sont assorties d'un plafond quant au loyer admissible, les familles à faible revenu sont incitées à éviter les logements coûteux.

La SCHL évalue présentement l'ensemble de ses programmes de logement social, en collaboration avec plusieurs groupes intéressés. Il ressort des recherches effectuées par cet organisme que les programmes instaurés aux termes de l'article 56.1 de la LNH ne contribuent pas à accroître sensiblement l'aide qui est destinée aux personnes les plus démunies. Si l'on en juge par le niveau des engagements actuels dans de nouveaux projets et les données disponibles sur le taux d'occupation des personnes ayant un besoin impérieux de logement, ces programmes ne parviendront, à chaque année, qu'à aider une infime partie du contingent des ménages qui ont un sérieux problème de logement. En 1980, on estimait que plus d'un demi-million de ménages se trouvaient dans une telle situation et, compte tenu de la détérioration de la situation économique, ce chiffre est sûrement plus élevé aujourd'hui. Quels que soient

Tableau 4-14

Programmes provinciaux d'allocation-logement, Canada, 1981

	Programme	Admissibilité	Allocation annuelle moyenne	Nombre de bénéficiaires	Année de mise en vigueur
Nouvelle-Écosse	Programme d'assistance-loyer	Toutes les personnes âgées	475 $	4 000	1981
Nouveau-Brunswick	Assistance-loyer aux personnes âgées	Personnes âgées dans les unités de logement privées	495 $	1 010	1978
Québec	Logirente	Personnes âgées, unités subventionnées non admissibles	362 $	26 747	1980
Manitoba	Allocation-loyer pour locataires âgés	Personnes âgées, unités subventionnées non admissibles	75 $/mois	3 044	1979
Manitoba	Allocation-loyer pour familles locataires	Familles, unités subventionnées non admissibles	86 $ ou 75 $/mois	533	1981
Colombie-Britannique	Assistance-logement pour locataires âgés	Toutes les personnes âgées	600 $	12 500	1977

SOURCE Division de l'évaluation des programmes, Société canadienne d'hypothèques et de logement; et Manitoba Housing and Renewal Corporation, *Annual Report 1980-81*.

leurs avantages sur d'autres plans, les programmes actuels de la SCHL dans le secteur du logement social ne constituent pas un instrument bien adapté pour venir en aide aux personnes qui ont un réel besoin de logement.

Les avantages et les inconvénients de la formule des allocations de logement ont été débattus depuis plusieurs années à tous les paliers de gouvernement. Cette forme d'aide ne peut, à elle seule, garantir la sécurité d'occupation du logement. Toutefois, malgré ces lacunes, nous sommes d'avis que les programmes d'allocations de logement offrent des avantages indiscutables, compte tenu notamment des ressources limitées des gouvernements dans le contexte actuel. Considérant la lourde charge assumée par l'État pour les logements prévus aux termes de l'article 56.1 de la LNH (et le coût élevé des logements publics) en comparaison des sommes versées au titre des allocations de logement, et vu la variabilité des loyers d'un endroit à l'autre (en raison des diverses mesures de contrôle des loyers et des différences de taux d'inflation), nous estimons que les programmes d'allocations de logement offrent plus de souplesse pour solutionner les problèmes qui se posent dans ce secteur et qu'ils pourraient éventuellement rejoindre beaucoup plus de personnes que ne le font actuellement les programmes prévus par l'article 56.1. Il faudrait donc leur accorder plus d'attention dans le cadre de la révision de la stratégie de la SCHL en matière de logement social.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous nous sommes attachés à analyser le fonctionnement de certaines composantes du système de sécurité sociale au Canada, notamment au cours de la récente récession, et à montrer comment elles se comparaient aux mesures en vigueur dans d'autres pays. Mis à part les programmes conçus pour maintenir ou rappeler les gens sur le marché du travail, les deux principaux régimes de soutien du revenu pour les personnes qui sont incapables de travailler ou qui ne peuvent trouver un emploi sont l'assurance-chômage et les divers régimes d'aide sociale des provinces. Il existe nécessairement des différences importantes entre les groupes de personnes visés par ces deux types de régimes et les conditions d'admissibilité qui s'appliquent dans chaque cas. L'assurance-chômage est un programme contributif qui permet aux travailleurs canadiens de s'assurer éventuellement un revenu au cas où ils se trouveraient un jour sans travail. L'aide sociale, par ailleurs, est le volet résiduel du système de sécurité sociale; elle présuppose l'existence de besoins véritables et s'adresse surtout aux personnes qui ne sont pas parfaitement aptes à occuper un emploi. En raison du nombre croissant de licenciements, il est normal que l'on cherche à utiliser les fonds de l'assurance-chômage d'une façon plus productive et à freiner l'augmentation du nombre de personnes aptes à travailler qui touchent des prestations d'aide sociale. Il y a lieu aussi, à notre avis, de réexaminer les programmes d'aide destinés à assurer un logement adéquat aux Canadiens à faible revenu, car les coûts encourus à ce titre semblent trop élevés en regard des résultats obtenus.

Il existe certains domaines où le système canadien de sécurité sociale n'assure peut-être pas un soutien économique suffisant; c'est le cas notamment des familles à la charge d'un seul parent ou des femmes dont le mari est invalide. Dans de pareils cas de privation, les femmes semblent hériter d'une part disproportionnée du fardeau. En revanche, beaucoup de femmes ont aujourd'hui un choix de carrière plus étendu que jamais auparavant. Au cours des deux dernières décennies, le rôle des femmes dans la société et les possibilités qui s'offrent à elles ont évolué considérablement, mais ces progrès ont souvent contribué à accroître leurs responsabilités personnelles. Nous abordons d'ailleurs ces questions au chapitre suivant.

5 Les femmes au travail : pouvoir choisir

L'égale possibilité de choix pour l'homme et la femme – c'est-à-dire les choix qu'ils feraient « si l'ensemble des charges et des bénéfices émotionnels et financiers qui sont les composantes de la vie en société, à l'exception de la maternité, n'avaient aucun rapport avec le fait d'être homme ou femme » – est le critère qui avait présidé à la rédaction de *Pouvoir choisir : L'objectif pour les Canadiennes*, un document publié il y a sept ans[1]. L'optique de ce rapport, qui visait à faire ressortir certains résultats du recensement de 1971, et son évaluation de la condition socio-économique des femmes méritent aujourd'hui notre attention. Présentation équilibrée des données statistiques, le rapport contenait des normes positives et axées sur l'avenir, basées sur une appréciation réaliste de la situation. Tout en reconnaissant les dangers d'une interprétation fondée sur des moyennes statistiques, l'étude faisait ressortir les complexités de la participation des femmes au marché du travail et les changements qui se produisaient à cet égard. Elle montrait également à quel point les entraves qui s'opposent à une plus grande liberté de choix étaient variées, complexes et interdépendantes. En démontrant que la gamme des activités qui influent sur cette situation dépassait de loin le cadre du marché du travail et que les possibilités d'intervention étaient limitées dans un système économique comme le nôtre, qui repose sur la préférence pour les initiatives individuelles, l'étude fournissait un cadre réaliste pour examiner les questions qui touchent les femmes d'aujourd'hui.

Les recherches que nous avons nous-mêmes effectuées à partir des données du recensement de 1981 viennent confirmer et appuyer ces constatations. Par exemple, les préoccupations que suscite le problème sérieux des responsabilités familiales mal partagées, problème qui entrave l'égalité des chances, persistent malgré l'accroissement du taux de participation des femmes au marché du travail. De plus, nous remarquons qu'il existe toujours un écart entre hommes et femmes du point de vue du nombre d'heures consacrées à une activité rémunérée. L'écart global des rémunérations entre hommes et femmes ne s'est pas beaucoup rétréci, et on constate qu'il varie énormément lorsqu'on examine les mêmes rapports selon l'âge et le niveau de scolarité. De même, le recensement de 1981 fait état du mouvement des femmes vers les champs traditionnellement occupés par les hommes, que ce soit à l'université ou sur le marché du travail, mais il révèle en même temps que la spécialisation selon les sexes dans la formation ou l'emploi domine toujours. Si les femmes s'engagent dans de nouvelles activités, certaines des professions traditionnellement « féminines » deviennent de plus en plus exposées aux effets du progrès technologique. Il faut donc examiner les programmes sociaux dont nous avons parlé au chapitre précédent dans le contexte des ajustements sociaux et économiques que les femmes devront faire dans l'avenir.

La participation des femmes au marché du travail s'est accrue dans un bon nombre de pays industrialisés depuis la Deuxième Guerre mondiale, mais cette augmentation est tout à fait remarquable au Canada (tableau 5-1). Les femmes au travail étaient nombreuses durant la guerre, mais en 1950 seulement une personne occupée sur cinq était une femme; aujourd'hui, le rapport est de 3 à 7. De plus en plus, les jeunes femmes – tout comme les jeunes hommes – envisagent d'occuper un emploi rémunéré tout au long de leur vie adulte. L'importance de cette nouvelle réalité est devenue particulièrement évidente au cours des années 70, alors que l'inflation, le chômage et l'accroissement des taux de divorce ont ébranlé la stabilité des revenus des individus et des familles. Si l'on peut documenter ce phénomène par des aperçus statistiques, il a néanmoins une portée qui, par les difficultés qu'il soulève et par ses dimensions multiples en matière de comportements, de rapports sociaux et d'incidences juridiques, va bien au-delà des résultats qui découlent de nos recherches.

D'importants écarts subsistent entre les hommes et les femmes du point de vue des rémunérations et du temps consacré à un emploi rémunéré. Parallèlement à ces écarts, on trouve des différences sensibles quant au genre de professions dans lesquelles les uns

Tableau 5-1

Taux d'activité des femmes dans neuf pays industrialisés, 1960, 1970 et 1981
En pourcentage

	1960	1970	1981
Canada[1]	30,1	38,3	51,6
États-Unis	37,7	43,3	52,1
Australie	..	40,4	45,5
Japon	52,7	49,3	46,7
France	41,6	40,1	43,1
Allemagne de l'Ouest	41,2	38,4	38,5*
Royaume-Uni	39,5	42,0	46,6*
Italie	33,8	26,8	29,9**
Suède	..	50,0	60,5*

*Chiffres provisoires.
**Taux de 1980.
1 Les taux pour le Canada dans ce tableau étant tirés de l'Enquête sur la population active, ils diffèrent légèrement de ceux qui apparaissent dans d'autres tableaux, qui proviennent des données du recensement.
SOURCE C. Sorrentino, « International Comparisons of Labor Force Participation, 1960-81 », *Monthly Labor Review*, vol. 106, nº 2, février 1983, p. 25.

et les autres tendent à se concentrer, bien que des changements importants se soient produits à cet égard depuis quelques années. Par ailleurs, l'âge ou les responsabilités familiales empêchent de nombreuses femmes de tirer parti des nouvelles possibilités découlant des transformations du marché du travail, si bien que leur situation économique, et celle des femmes auxquelles les circonstances ou l'éloignement géographique offrent peu de possibilités d'emploi, est beaucoup moins enviable que celle des femmes sur le marché du travail qui sont victimes de la concentration professionnelle ou de l'écart des rémunérations.

De nombreux facteurs ont influé, par le passé, sur la situation économique des femmes, mais ceux qui ont peut-être eu les conséquences les plus importantes sur leurs revenus actuels ou futurs sont les suivants :

- Leur rôle en matière de responsabilités familiales et domestiques;

- La prédominance des stéréotypes sexuels dans le processus de socialisation, tant à l'école que sur le marché de l'emploi, surtout à l'égard de professions comme celles d'infirmière, de sténographe ou de couturière;

- La concentration des femmes dans un nombre assez restreint de champs de spécialisation en matière de qualifications ou de formation professionnelles, qui limite leur recherche d'emploi et mène à leur concentration professionnelle lorsqu'elles arrivent sur le marché du travail;

- Leur plus grande espérance de vie par rapport à celle des hommes;

- Les ressources financières limitées des femmes qui sont le seul soutien de famille, des veuves ou des femmes âgées qui vivent seules.

À ces considérations s'ajoutent, depuis quelques années, les incertitudes associées au ralentissement de la croissance économique et de la productivité, ainsi qu'à la hausse des taux d'inflation et de chômage; en outre, l'expansion rapide du secteur des services (sauf pendant la récession de 1982) a également joué un rôle important.

La participation au marché du travail

Un nombre croissant de femmes – mariées, notamment – entrent sur le marché du travail à la recherche du mieux-être économique et de la sécurité financière. Grâce à cet accroissement du nombre d'épouses qui ont travaillé ou cherché du travail, leur contribution globale au revenu familial a, dans bien des cas, plus que compensé l'érosion du revenu causée par la hausse du chômage et de l'inflation. À l'heure actuelle, dans les familles biparentales, la femme qui occupe un emploi contribue, en moyenne, au revenu familial dans une proportion de près du tiers (tableau 5-2). Une étude du Conseil national du bien-être social révèle même que, si ces femmes n'avaient pas travaillé, la proportion des familles biparentales vivant en deçà du seuil de pauvreté serait passée d'un quatorzième à un huitième[2].

L'évolution de la demande de travail a aussi contribué à la participation accrue des femmes. On a pu observer, au cours des ans, une diminution de l'importance relative des emplois traditionnellement considérés comme l'apanage des hommes, notamment dans des secteurs tels que les mines, l'exploitation forestière et l'industrie lourde. À cela s'est ajoutée une augmentation importante de l'emploi dans le travail administratif, l'enseignement, les soins de santé et d'autres professions de cols blancs où la compétence des femmes est de plus en plus reconnue. L'expansion du secteur des services et le souci qu'ont les employeurs de contenir la hausse des coûts salariaux a fait croître le nombre d'emplois à

Tableau 5-2

Contribution moyenne des femmes au revenu de travail des familles biparentales[1] classées selon la situation familiale, Canada, 1971, 1975 et 1979
En pourcentage

	1971	1975	1979
Familles biparentales			
Sans enfant[2]	34,5	33,8	32,4
Avec enfants de moins de 6 ans seulement	27,9	28,6	28,2
Avec enfants de 6 à 15 ans seulement	23,9	25,0	25,0
Avec enfants de moins de 6 ans et de 6 à 15 ans	21,6	21,8	25,3
Moyenne pondérée	28,9	28,9	28,7

1 Dont le chef est âgé de moins de 65 ans.
2 Aux fins de ce tableau, on définit les enfants comme ayant moins de 16 ans.
SOURCE Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs, compilation spéciale.

temps partiel, d'emplois saisonniers ou de courte durée. Cette situation convient tout à fait à un grand nombre de femmes disposées à accepter, du moins à court terme, une rémunération plutôt faible en échange d'une flexibilité accrue qui leur permet de s'acquitter des responsabilités familiales immédiates.

En modifiant la perception qu'avaient les femmes de leur rôle dans la société, les facteurs sociaux, culturels et institutionnels ont joué un rôle de premier plan à l'égard de leur participation au marché du travail. En particulier, l'avènement de méthodes plus efficaces de régulation des naissances, la présence accrue des femmes aux niveaux supérieurs de formation et les transformations qu'a subies le mode de vie familial par suite de l'augmentation des taux de divorce et de séparation ont contribué à ce phénomène. Il faut compter, également, l'influence du régime canadien d'impôt sur le revenu des particuliers qui, contrairement à ceux de certains pays européens (comme on l'a vu au chapitre 4), permet aux contribuables d'une même famille de faire des déclarations d'impôt séparées, de sorte que se trouvent ainsi abaissés les taux d'impôt marginaux pour les familles où plus d'une personne travaille.

Si l'on compare le Canada aux autres pays de l'OCDE, on constate que la proportion des femmes actives y est presque égale à celle des États-Unis, inférieure à celle de la Suède et supérieure à celles des autres pays d'Europe (y compris le Royaume-Uni) et du Japon. Derrière les données globales se cachent, cependant, des différences au niveau des comportements et de la structure des âges des travailleuses (tableau 5-3). En Amérique du Nord, il est courant de voir les jeunes occuper des emplois à temps partiel ou des emplois d'été, et le taux de participation des adolescentes est très élevé. Il est également élevé au Royaume-Uni, où relativement moins de jeunes femmes poursuivent des études postsecondaires. En France, en Italie et au Japon, par contre, les taux d'activité des adolescentes sont bas. Dans presque tous les pays, les taux d'activité atteignent leur apogée chez les personnes âgées de 20 à 24 ans. La présence des femmes d'âge adulte sur le marché du travail est particulièrement importante en Suède, étant facilitée par un bon réseau de garderies et de crèches et par une législation qui fournit de bonnes prestations de paternité et de maternité. Au Japon, l'activité économique des femmes diminue passablement au moment où elles se marient et élèvent des enfants en bas âge. Les taux de participation s'accroissent après 35 ans. Pour ce qui est des femmes âgées de 55 ans ou plus, la proportion de celles qui continuent de travailler activement est plus faible au Canada qu'aux États-Unis et dans la plupart des principaux pays de l'OCDE.

De 1971 à 1981, le taux d'activité des Canadiennes s'est accru de 13 points de pourcentage. Toutes les classes d'âge (à l'exception de celle des femmes plus âgées) en témoignent; ce sont les femmes âgées de 25 à 44 ans qui affichent la plus forte augmentation, puisque le taux a presque doublé au cours des années 70 (tableau A-8). On constate par ailleurs que l'activité des femmes ayant au moins un diplôme du niveau secondaire s'est intensifiée au cours de cette période, l'augmentation oscillant entre 9 et 14 points de pourcentage, selon le niveau de scolarité (tableau A-9). L'un des facteurs liés à l'accroissement des taux d'activité des femmes semble être l'absence d'enfants d'âge préscolaire, souvent attribuable à la décision des femmes ou des couples de ne pas avoir d'enfants ou, du moins, d'en différer la naissance. Toutefois, selon les résultats du recensement de 1981, même parmi les femmes ayant des enfants d'âge préscolaire, près de la moitié se trouvaient sur le marché du travail, comparativement à un peu plus du quart en 1971 (tableau A-10).

S'il y a plus de femmes à occuper un emploi rémunéré, elles sont également plus nombreuses à travailler à temps partiel ou une partie de l'année seulement, et il y a aussi plus de femmes en chômage. Il y a 20 ans, le taux de chômage des femmes était d'environ 3 %; il y a 10 ans, il était près de 7 %;

Tableau 5-3

Taux d'activité des femmes classées selon la tranche d'âge, dans neuf pays industrialisés, 1981[1]

	Adolescentes[2]	De 20 à 24 ans	De 25 à 34 ans	De 35 à 44 ans	De 45 à 54 ans	De 55 à 64 ans	65 ans ou plus	Toutes les tranches d'âge
Canada	52,2	73,0	62,7	61,6	54,1	33,7	4,3	51,6
États-Unis	52,9	68,9	65,5	65,5	59,9	41,3	8,1	52,1
Australie	61,5	71,1	52,5	58,2	47,8	21,8	2,8	45,5
Japon	18,5	69,7	47,9	59,5	60,5	43,6	14,9	46,7
France[3]	24,8	68,5	67,7	61,4	55,8	38,3	4,3	43,1
Allemagne de l'Ouest[4]	41,4	71,1	59,5	55,1	49,6	28,5	3,0	38,5*
Royaume-Uni[4]	64,5	68,5	56,3	68,3	67,8	39,0	2,9	46,6*
Italie[4]	24,2	51,5	47,1	38,6	31,1	14,4	1,8	29,9
Suède	56,0	81,6	81,4	84,8	83,3	55,6	2,5	60,5*

* Chiffres provisoires.

1 Les chiffres pour la France, l'Allemagne de l'Ouest, le Royaume-Uni et l'Italie n'ont pas été adaptés aux définitions en cours aux États-Unis. En outre, les chiffres de ce tableau sont fondés sur la population civile hors institutions, sauf en ce qui concerne le Japon, l'Allemagne de l'Ouest et le Royaume-Uni, où les chiffres comprennent la population en institution.

2 De 14 à 19 ans en Italie; de 15 à 19 ans au Canada, en Australie, au Japon et en Allemagne de l'Ouest; de 16 à 19 ans aux États-Unis, en France, au Royaume-Uni et en Suède.

3 Chiffres de 1979.

4 Chiffres de 1980.

SOURCE Sorrentino, « International Comparisons ».

il se situe aujourd'hui entre 11 et 12 %. L'emploi à temps partiel a également progressé : en 1961, moins de 20 % des femmes occupées avaient un tel emploi, mais ce chiffre est passé à 25 % en 1982. La convergence de ces deux phénomènes fait que le nombre d'heures travaillées annuellement par les femmes a baissé en moyenne de 15 % depuis une dizaine d'années.

Il est intéressant, à cet égard, de comparer les récessions de 1975 et de 1982. En 1975, parmi les femmes qui travaillaient à temps partiel, une sur neuf le faisait parce qu'elle ne pouvait trouver un emploi à temps plein, tandis que c'étaient les préférences personnelles, les obligations familiales, la poursuite des études ou diverses autres raisons qui motivaient les huit autres. Au cours de la récession de 1981-1982, le quart des femmes travaillant à temps partiel auraient préféré un emploi à plein temps si elles avaient pu en trouver un; il en restait donc une proportion importante, mais diminuée, qui travaillaient à temps partiel par choix.

Chaque année, environ 3 % des femmes quittent leur emploi pour raison de maternité. Environ 70 % d'entre elles touchent des prestations d'assurance-chômage et elles sont de plus en plus nombreuses à espérer qu'elles retourneront au travail dans une période de temps raisonnable. Les ressources que les gouvernements ont consacrées à la mise sur pied de services de garderie pour jeunes enfants sont relativement limitées. En 1980, le nombre de places dans les centres de garde et dans les garderies agréées ne correspondait qu'à 5 % des 2,2 millions d'enfants d'âge préscolaire au Canada[3]. Cela ne signifie pas forcément que l'infrastructure sociale soit inadéquate, puisque la grande majorité des parents trouvent eux-mêmes une autre façon de faire garder leurs enfants. Une étude récente montre que plus de la moitié des enfants d'âge préscolaire sont gardés par des personnes autres que leurs parents durant les heures de travail[4]. Elle révèle en outre que seul un petit nombre de parents (correspondant à environ un septième des enfants placés en garde) ont déclaré vouloir modifier le mode de garde qu'ils avaient choisi (tableau A-11); de ce groupe, seulement 29 % auraient aimé placer leurs enfants dans une garderie. L'enquête a également indiqué que, parmi les mères au travail, moins d'une sur 25 avait dû quitter ou refuser un emploi durant l'année en raison de problèmes relatifs à la garde des enfants. Il faut toutefois interpréter ces résultats avec prudence à cause des variations importantes quant à la disponibilité et au coût d'autres genres de services de garde; par ailleurs, il pourrait se produire au cours des prochaines années une augmentation des naissances qui pourrait susciter un problème en matière de garderies.

La scolarité et la formation

Bien que les femmes affichent depuis un bon nombre d'années une scolarité moyenne légèrement

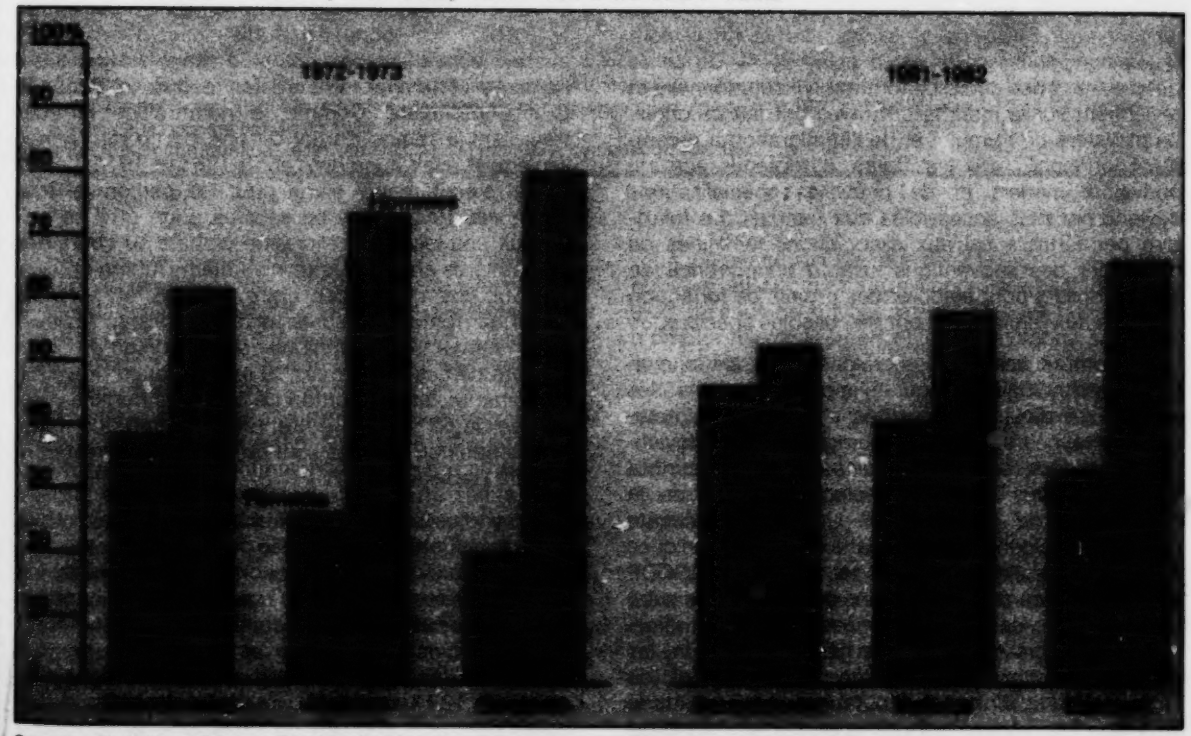
plus élevée que celle des hommes, elles sont moins nombreuses à poursuivre des études supérieures. Il y a 20 ans, elles ne représentaient qu'un peu plus du quart des inscriptions universitaires au premier cycle et 15 % aux cycles supérieurs. En outre, elles avaient tendance à se concentrer dans quelques domaines de spécialisation seulement. Tout cela a toutefois énormément changé, surtout depuis une dizaine d'années. De 1972 à 1981, le nombre total de femmes inscrites dans les universités a grimpé de 54 %, alors que celui des hommes ne s'est accru que de moins de 8 %. Aujourd'hui, les femmes représentent près de la moitié des inscriptions au premier cycle; en termes relatifs, les progrès réalisés aux niveaux de la maîtrise et du doctorat ont été encore plus importants (graphique 5-1). De plus, les domaines de spécialisation que choisissent les femmes sont maintenant plus diversifiés qu'auparavant (tableau A-12), et celles qui vont au-delà du premier cycle sont, dans bien des cas, celles qui ont choisi de nouveaux champs de spécialisation.

On retrouve ces mêmes tendances dans les collèges communautaires où, depuis plus de 10 ans, les inscriptions de femmes à plein temps se sont accrues de 80 %, comparativement à 50 % pour les hommes[5]. En 1981, les femmes représentaient environ la moitié des inscriptions dans des domaines comme la gestion et l'administration générales, l'informatique et la gestion financière, bien qu'elles soient encore relativement moins nombreuses en ingénierie et en sciences naturelles.

Ces progrès qu'ont réalisés les femmes ne sont pas étrangers aux efforts entrepris depuis quelques années par les ministères provinciaux de l'éducation et d'autres organismes (y compris les groupes féminins) pour encourager les jeunes femmes à poursuivre leurs études et à élargir l'éventail de leur choix professionnel. De toute évidence, si les femmes continuent de représenter une forte proportion des effectifs en sciences de la santé et en sciences de l'éducation, elles font aussi des percées importantes

Graphique 5-1

Distribution des étudiants inscrits à plein temps à l'université, selon le sexe, classés selon le niveau d'étude, Canada, 1972-1973 et 1981-1982



SOURCE Statistique Canada, Section de l'enseignement postsecondaire, compilation spéciale.

en sciences agricoles, en biologie, en art dentaire, en médecine, en économique, en commerce, en génie et en droit, par exemple.

Les programmes de formation des adultes offerts par les Centres d'emploi du Canada, qui comprennent à la fois des cours en institutions et la formation dans l'industrie (y compris l'apprentissage), permettent d'acquérir de nouvelles compétences professionnelles. Au cours de la décennie se terminant en 1982, près de 438 000 femmes et 764 000 hommes ont participé au programme institutionnel du gouvernement fédéral, soit une proportion qui correspond à peu près à leur répartition sur le marché du travail. Ce programme avait une importance particulière pour les femmes désirant revenir sur le marché du travail après avoir passé un certain nombre d'années à la maison. Près du quart des femmes admises au programme étaient restées à la maison pendant au moins 24 des 36 mois précédant leur inscription. Depuis 1976, un peu moins du tiers des 350 000 participants au programme de formation dans l'industrie ont été des femmes.

Le programme de formation institutionnelle n'a pas contribué à la diversification de la structure professionnelle de la population féminine. Au contraire, si beaucoup de jeunes femmes, à leur sortie de l'université ou d'une autre institution postsecondaire, se lancent dans des professions traditionnellement occupées par les hommes, à peine 20 % de celles qui prennent des cours de formation institutionnelle et reviennent sur le marché du travail ont fait ce choix. Le ministère de l'Emploi et de l'immigration a récemment annoncé que les cours d'apprentissage de nouveaux métiers et de nouvelles spécialisations deviendront plus accessibles aux femmes. Le ministère permettra aussi aux associations féminines de demander des subventions jusqu'à concurrence de 50 000 dollars pour élaborer des projets de formation destinés aux femmes qui ont des besoins spéciaux.

De nombreuses femmes craignent que les innovations technologiques qui s'implantent dans les bureaux et dans les industries n'éliminent de nombreuses tâches et que leurs compétences ne deviennent ainsi dépassées. Ces inquiétudes portent surtout sur les progrès de la microélectronique et de la technologie de l'information. Une étude récente relative à l'incidence de l'ordinateur et des techniques avancées sur l'emploi dans les pays de l'OCDE souligne que ce sont les femmes qui risquent de subir le plus le choc des transformations dans ce domaine, puisque ce sont elles, en règle générale, qui sont les plus actives dans le domaine du traitement de l'information au Canada[6]. L'auteur d'une autre étude croit que l'accroissement des effectifs féminins dans le travail de bureau, face à une baisse rapide de la demande pour ce genre de main-d'œuvre dans le secteur public, les banques, les institutions financières et ailleurs, pourrait réduire au chômage près d'un million de femmes d'ici 1990, à moins que des mesures appropriées ne soient prises[7].

Il va sans dire que ces appréciations de l'influence que l'évolution et la diffusion de la technologie exerceront sur la demande de diverses qualifications professionnelles, sur les disparitions d'emplois, sur les salaires et sur les conditions de travail, tant pour les hommes que pour les femmes, ont un caractère fortement spéculatif, mais il serait téméraire d'ignorer les avertissements qu'elles renferment. Il faudra plus que des commissions d'enquête pour faciliter la transition à l'ère technologique. Nous souhaitons, comme bien d'autres, que les pouvoirs publics accentuent leurs efforts, dans le domaine de la formation, notamment, pour favoriser l'initiation aux ordinateurs, repenser les programmes de formation de la main-d'œuvre et rendre les employeurs et les syndicats davantage conscients du besoin de prévoir les adaptations importantes qui s'imposeront sur le marché de l'emploi.

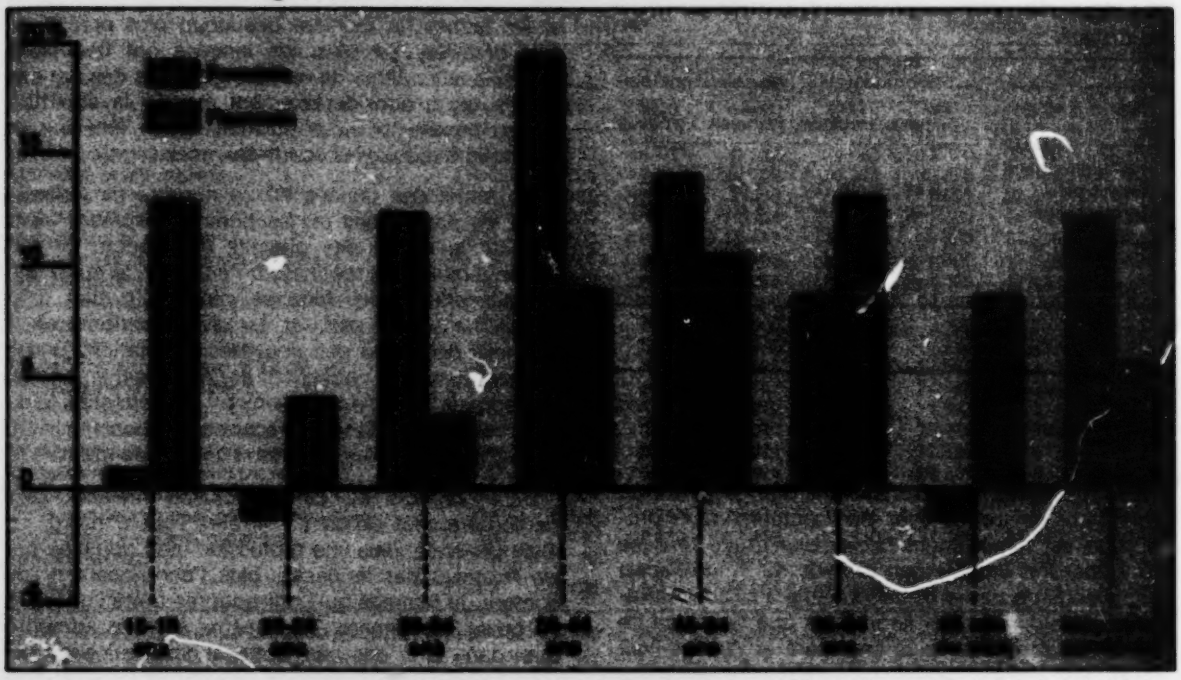
Les revenus de travail

Suivant l'étude *Pouvoir choisir*, les femmes sont extrêmement désavantagées en matière de salaires : en 1970, les données statistiques n'indiquaient aucune diminution de l'écart de rémunération entre hommes et femmes qui existait depuis la Seconde Guerre mondiale. Comme le nombre de femmes travaillant à temps partiel ou une partie de l'année seulement avait augmenté entre 1961 et 1970, l'écart global s'était même élargi pour les personnes touchant des traitements ou salaires. Bien qu'il se soit produit une légère amélioration globale au cours des 10 dernières années, les gains – même lorsqu'on tient compte des différences entre femmes et hommes quant au nombre d'heures travaillées – sont relativement modestes (graphique 5-2). Lorsqu'on tient compte de ces différences, la rémunération moyenne des femmes, en proportion de celle des hommes, est passée de 67 à 72 % entre 1970 et 1980, alors que les chiffres non corrigés sont de 51 et 54 %, respectivement (tableau A-13)[8].

La syndicalisation a probablement influé favorablement sur la rémunération des femmes au travail. Au cours des années 60 et 70, non seulement les syndicats ont-ils réussi à gagner des adhérentes dans les professions habituellement dominées par les femmes, notamment dans le secteur public, mais le nombre d'emplois dans ces professions s'est accru également. De 1971 à 1981, le nombre de femmes syndiquées s'est accru de plus de 75 % (soit de 560 000 à 980 000). Cet accroissement, de beaucoup supérieur

Graphique 5-2

Variation des revenus annuels moyens de travail[1] des femmes et des hommes classés selon la tranche d'âge, Canada, 1970-1980



1 Les calculs excluent les personnes qui ont déclaré un revenu de travail nul ou négatif pour l'ensemble de l'année précédant le recensement, soit 1970 ou 1980. Pour faciliter les comparaisons, les revenus de 1970 ont été ajustés à l'aide de l'indice des prix à la consommation de 1980.

SOURCE Statistique Canada, recensements de 1971 et 1981, compilation spéciale.

à celui des hommes, est d'autant plus remarquable que, dans bien des cas, les femmes occupaient des emplois à temps partiel dans le secteur des services – emplois où les taux de syndicalisation sont habituellement assez faibles. Il reste que, globalement, les travailleuses sont moins syndiquées que les travailleurs : une sur cinq, contre près d'un sur trois. Il faut évidemment reconnaître que le taux de salaire reflète divers facteurs – notamment la valeur ajoutée par chaque heure-personne de travail. Cette valeur tend à être d'autant plus élevée que le secteur concerné est concentré, que son coefficient de capital est élevé et que ses travailleurs sont qualifiés. Tous ces facteurs sont étroitement reliés à la syndicalisation. Néanmoins, l'écart des salaires horaires entre les hommes et les femmes travaillant à temps plein est moins grand chez les effectifs syndiqués que parmi ceux qui ne le sont pas. L'inverse est vrai en ce qui concerne les travailleurs occupant des postes permanents à temps partiel (tableau 5-4).

La présence accrue des femmes dans le secteur public a aussi contribué à l'accroissement relatif de leurs revenus de travail, car on y trouve une sécurité d'emploi mieux assurée et des conditions salariales plus avantageuses. Près de 36 % des fonctionnaires fédéraux étaient des femmes en 1980 et, depuis quelques années, le gouvernement fédéral a embauché plus de femmes que d'hommes. Par ailleurs, même si on est encore loin de la parité, plus de femmes que d'hommes ont accédé à des postes de cadres intermédiaires et supérieurs.

Certains soutiennent que c'est la concentration massive des femmes dans un nombre assez restreint de professions qui est la cause principale de l'écart des rémunérations par rapport aux hommes. Suivant cette conception, l'offre excédentaire de main-d'œuvre pour ce petit nombre de professions a contribué aux salaires relativement bas qu'on y trouve et, dans certains cas, à des conditions de

Tableau 5-4

Salaire horaire moyen des femmes et des hommes classés selon le temps travaillé et l'appartenance syndicale, Canada, 1981
En dollars

	Syndiqué(e)s		Non syndiqué(e)s	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Travail permanent				
Temps plein	8,69	10,17	7,04	9,57
Temps partiel	8,80	11,08	6,40	7,08
Travail temporaire				
Temps plein	8,08	9,69	5,72	7,29
Temps partiel	9,22	9,39	5,65	5,73

SOURCE Statistique Canada, Enquête sur la population active, compilation spéciale.

travail inférieures. Il arrive souvent que ce genre de professions se trouve dans des secteurs où la productivité est relativement faible. Une étude réalisée aux États-Unis indique que près de 40 % de l'écart des revenus de travail est attribuable à la concentration professionnelle des femmes et que l'effet de ce facteur serait encore plus important si l'on pouvait affiner les classifications professionnelles pour ne regrouper que les postes requérant le même genre d'aptitudes et comportant les mêmes tâches[9]. Une diversification professionnelle accrue des femmes devrait par conséquent se traduire non seulement par un rétrécissement de l'écart des rémunérations dans l'ensemble du marché du travail, mais aussi par une amélioration de la situation des femmes au sein même des professions où elles dominent déjà.

Les auteurs de *Pouvoir choisir* avaient adopté une perspective quelque peu différente. Tout en soulignant que bon nombre de professions à concentration féminine offrent peu de possibilités en matière d'avancement ou d'initiative personnelle, l'étude constatait qu'une diminution modérée de la concentration professionnelle des hommes et des femmes entrainerait probablement un accroissement de l'écart salarial, car elle pourrait amener de nombreuses femmes à renoncer aux emplois de bureau ou à l'enseignement, où les différences de salaire sont minimes, pour occuper plutôt des emplois manuels et des emplois du secteur primaire, où l'écart des salaires est plus grand. Les auteurs estimaient donc que les femmes pouvaient perdre du terrain là où l'écart des salaires est faible et en gagner lorsqu'il est plus grand[10].

Il faut aujourd'hui remettre en question cette constatation, qui se fondait sur une ventilation très agrégée des professions. Premièrement, si l'on peut accorder quelque confiance aux travaux menés aux États-Unis, il faut désormais redéfinir les professions et les tâches de manière beaucoup plus précise et plus détaillée. De plus, les femmes ont beaucoup diversifié leurs choix de carrière au cours des années 70, ce qui a considérablement modifié la structure professionnelle de la population active féminine et contribué à réduire les écarts salariaux.

Au cours des années 70, le nombre de femmes dans les professions où les hommes représentaient plus de la moitié des effectifs s'est accru de 0,8 million (soit 85 %), de sorte qu'en 1981, le quart des effectifs étaient des femmes, alors qu'il était d'un cinquième 10 ans plus tôt. La diversification professionnelle découlant des nouvelles orientations prises par ces femmes a cependant été atténuée, en termes numériques, par l'accroissement des effectifs féminins dans les professions à concentration féminine, qui a été encore plus élevé (soit environ un million).

Deux aspects de cette évolution méritent plus particulièrement qu'on s'y arrête. Tout d'abord, en règle générale, plus une profession était dominée par les hommes par le passé, plus l'accroissement du nombre de femmes qui l'ont adoptée a été important au cours des années 70 – même s'il faut admettre que, dans bien des cas, cette augmentation partait d'un point très bas. De plus, c'est dans ces professions que les femmes ont accru le plus leur rémunération annuelle – près de 11 % par année (à un taux composé), comparativement à moins de 10 % pour les professions à concentration féminine. Par ailleurs, comme la rémunération dans les professions à concentration masculine est, de toute façon, supérieure à la moyenne, les femmes qui sont entrées dans ces professions ont pu réaliser une situation relativement plus favorable en matière de salaires.

En fait, dans les 20 professions les mieux rémunérées, où les effectifs masculins dépassent de beaucoup les effectifs féminins, le nombre de femmes a quadruplé entre 1971 et 1981 (tableau 5-5). De plus, bien que la plupart de ces femmes étaient relativement jeunes, on a constaté une réduction sensible de l'écart des rémunérations dans ces professions. Par contre, dans les 20 professions les moins bien rémunérées, qui, pour la plupart, sont dominées par les femmes, le nombre de celles-ci s'est accru, passant de 750 000 à près de 1,2 million (tableau 5-6). On voit ainsi pourquoi, même si l'écart relatif des revenus de travail entre les hommes et les femmes s'est rétréci dans les deux cas, les femmes n'ont enregistré globalement que des gains relatifs modestes.

Tableau 5-5

Effectifs[1] et revenus moyens de travail (en dollars) des femmes et des hommes dans les vingt professions[2] les mieux rémunérées, Canada, 1970-1971 et 1980-1981

	Femmes				Hommes			
	Effectifs		Revenu		Effectifs		Revenu	
	1971	1981	1970	1980	1971	1981	1970	1980
Directeurs(rices) généraux(les)	1 480	2 535	14 745	28 952	39 445	36 320	26 823	59 131
Médecins et chirurgiens	2 810	6 505	11 774	30 708	25 345	30 255	27 469	57 273
Dentistes	280	700	11 434	33 076	6 040	7 605	22 310	54 312
Juges et magistrats	70	200	10 185	31 144	1 195	1 770	21 785	50 791
Avocats(es) et notaires	770	4 890	8 874	18 416	15 340	26 530	20 218	38 380
Ostéopathes et chiropracteurs(rices)	75	285	7 312	13 193	980	1 600	18 676	34 849
Optométristes	95	330	6 669	18 065	1 410	1 365	17 433	39 328
Directeurs(rices) ventes et publicité	700	13 475	6 288	14 199	15 000	68 925	16 055	28 227
Vétérinaires	70	510	6 685	12 590	1 615	2 180	15 202	31 242
Architectes	105	490	5 785	15 949	3 835	5 730	14 787	26 415
Pilotes d'avion, navigateurs(rices), etc.	20	240	5 325	15 024	4 120	7 560	14 194	32 721
Professeurs(es) d'université	3 850	8 030	8 902	19 707	19 355	24 780	14 390	33 274
Membres de corps législatif	100	510	5 371	9 910	1 010	1 795	14 074	30 168
Administrateurs(rices) enseignement	5 690	7 970	9 775	23 097	22 750	25 965	13 998	34 896
Directeurs(rices) du personnel	420	6 905	6 219	18 021	3 585	17 920	13 877	29 249
Professions de directeurs(rices)	11 630	59 930	5 449	16 074	37 155	189 860	15 237	28 633
Administrateurs(rices) médecine et santé	2 305	5 560	8 622	22 020	2 520	5 245	16 281	34 084
Administrateurs(rices) gouvernementaux	1 510	6 485	7 254	18 870	13 795	22 865	12 971	29 680
Contremaître - transport aérien	30	135	8 219	19 179	1 250	1 785	11 378	29 668
Physiciens(nes)	40	70	7 210	19 872	725	1 165	11 435	28 185
Total	32 050	125 755	8 118	18 253	216 470	481 220	19 024	34 520

1 Les calculs excluent les personnes qui ont déclaré un revenu de travail nul ou négatif pour l'ensemble de l'année précédant le recensement, soit 1970 ou 1980.

2 Nous avons regroupé en 200 catégories les 498 professions comprises dans la classification professionnelle de Statistique Canada, aux termes de la définition de 1971. Ce tableau porte sur les 20 professions les mieux rémunérées en 1970 au sein de ces 200 catégories, à partir des revenus combinés des femmes et des hommes.

SOURCE Statistique Canada, recensements de 1971 et 1981, compilation spéciale.

Lorsqu'on tient compte du fait qu'en 1970 et 1980, les femmes travaillaient, en moyenne, moins d'heures par année que les hommes, l'écart salarial se rétrécit quelque peu. Ainsi, la rémunération annuelle moyenne des femmes exerçant les 20 professions les moins bien payées équivalait à 57 % de celle des hommes dans les mêmes professions en 1970 et 64 % en 1980. Si l'on tient compte du nombre moyen d'heures travaillées, ces proportions s'élèvent à 71 et 74 %, respectivement – ce qui ne représente qu'une amélioration modeste. Dans les 20 professions les mieux payées, la proportion est passée de 43 % en 1970 à 53 % en 1980; lorsqu'on corrige ces chiffres pour tenir compte des heures travaillées, ils passent de 54 à 65 %. Cela représente une nette amélioration, mais il faut dire que les disparités initiales étaient plus grandes.

Ces constatations viennent à la fois appuyer et modifier les résultats publiés dans *Pouvoir choisir*. Les femmes diversifient leurs choix de carrière et exercent des professions – notamment dans les emplois professionnels et les postes de cadres – qui avaient traditionnellement été dominées par les hommes et qui étaient les mieux payées, mais la concentration des femmes dans les emplois les moins bien rémunérés existe toujours. L'écart des rémunérations s'est rétréci tant dans les professions les mieux payées que dans les activités les moins bien payées. Si l'on tient compte du nombre d'heures travaillées par année, l'écart diminue davantage, et il se rétrécirait encore plus si l'on tenait compte de la scolarité et de l'expérience. Néanmoins, l'écart demeure très grand. On peut en conclure qu'il faut continuer de promouvoir le principe des salaires égaux pour un travail égal ou équivalent. Au-delà de ce principe, si l'on veut améliorer substantiellement les salaires relatifs des femmes, il faut s'attaquer aussi à des questions plus fondamentales, telles que les rapports entre la formation et les besoins du marché du travail, l'équilibre entre les aspirations familiales et professionnelles et la réalisation d'une diversification professionnelle

Tableau 5-6

Effectifs[1] et revenus moyens de travail (en dollars) des femmes et des hommes dans les vingt professions[2] les moins rémunérées, Canada, 1970-1971 et 1980-1981

	Femmes				Hommes			
	Effectifs		Revenu		Effectifs		Revenu	
	1971	1981	1970	1980	1971	1981	1970	1980
Gardiens(nes) d'enfants	17 490	37 505	661	2 640	645	1 315	920	4 311
Serveurs(euses), hôtes(ses) et stewards	105 885	205 810	1 766	4 418	22 530	35 690	3 182	6 677
Hôtes(ses) et stewards, guides	55 810	39 860	1 908	5 532	8 115	7 455	3 377	8 346
Autres professions - agriculture, horticulture et élevage	22 800	44 370	1 750	4 696	104 420	125 140	2 632	7 399
Inspecteurs(rices) fabrication de textiles	2 035	4 610	2 690	7 320	385	900	5 014	12 311
Piqueurs(euses) à la machine	54 040	85 905	2 861	7 374	6 135	4 665	4 824	10 303
Autres professions - fabrication d'articles en tissu et cuir	9 230	13 230	2 720	6 969	3 850	6 695	4 162	9 750
Autres professions - service de nettoyage	21 850	24 335	2 693	7 065	10 080	9 780	4 492	9 853
Emballeurs(euses)	35 520	45 025	2 913	7 814	27 495	29 185	3 823	9 073
Autres professions - pêche, chasse, piégeage	445	1 870	2 121	4 390	23 980	31 325	3 366	10 044
Tailleurs(euses) et couturiers(ières)	14 930	8 580	2 609	6 936	6 045	4 080	5 283	12 787
Chefs et cuisiniers(ières)	35 215	73 820	2 566	6 127	37 195	67 080	4 196	8 284
Tisseurs(euses)	1 990	2 160	2 566	6 867	1 565	1 505	4 534	10 735
Autres professions - autres services	73 565	120 955	2 089	5 864	142 710	181 025	4 129	8 824
Autres professions - employés(es) de bibliothèque	26 700	39 180	3 235	7 420	6 185	6 690	4 422	8 834
Autres professions - ventes de marchandises	165 595	286 395	2 060	5 371	177 130	228 870	4 800	11 783
Cordonniers(ières)	5 855	7 670	2 791	7 377	6 025	4 340	4 253	10 383
Coiffeurs(euses)	33 235	46 150	2 872	7 332	20 375	14 530	4 766	12 451
Autres professions - domaine des soins	57 665	73 640	3 306	8 607	19 525	21 045	4 969	12 332
Manœuvres	10 190	14 360	2 712	6 842	74 190	64 645	3 936	9 145
Total	750 045	1 175 430	2 319	6 076	698 580	845 960	4 047	9 559

1 Les calculs excluent les personnes qui ont déclaré un revenu de travail nul ou négatif pour l'ensemble de l'année précédant le recensement, soit 1970 ou 1980.

2 Nous avons regroupé en 200 catégories les 498 professions comprises dans la classification professionnelle de Statistique Canada, aux termes de la définition de 1971. Ce tableau-ci porte sur les 20 professions les moins rémunérées en 1970 au sein de ces 200 catégories, à partir des revenus combinés des femmes et des hommes.

SOURCE Statistique Canada, recensements de 1971 et 1981, compilation spéciale.

accrue. Des progrès ont été réalisés, mais ils sont lents et ce sont surtout les jeunes qui les accomplissent. Pour les femmes plus âgées qui n'ont pas la formation spécialisée nécessaire pour occuper les postes mieux payés, la situation est plus difficile.

À cet égard, il convient de souligner l'opinion émise par l'auteur d'une étude technique publiée récemment par le Groupe d'étude sur l'évolution du marché du travail. Elle croit qu'à moins qu'on prenne des mesures pour éliminer les obstacles d'ordre structurel, les facteurs qui ont contribué à cloisonner les femmes dans les emplois mal rémunérés et à faible prestige du secteur traditionnel continueront probablement d'exercer leur influence dans le secteur non traditionnel également. L'auteur ajoute que le mouvement des femmes vers de nouveaux métiers ne garantira donc pas à lui seul une plus grande égalité sur le marché du travail mais qu'il constitue néanmoins une étape importante. Elle estime que les programmes de formation, de création d'emplois et d'incitations aux employeurs visant à aider les femmes à occuper des emplois non traditionnels devraient être orientés vers les industries stables et dont la productivité est élevée[11].

Les problèmes spéciaux

Les familles monoparentales

Ces considérations nous amènent aux problèmes des familles monoparentales, dont nous avons déjà parlé lorsque nous avons examiné les mécanismes de transfert de revenus et d'aide sociale. Le nombre de familles monoparentales s'est accru fortement ces dernières années, à cause surtout de la forte augmentation du nombre de séparations et de divorces. Ces familles représentent maintenant un sixième des familles avec enfants; dans la plupart des cas, c'est la mère qui dirige la famille monoparentale. Comme

environ le tiers des mariages se soldent par un divorce au Canada à l'heure actuelle, rien n'indique que cette tendance ralentira au cours des années qui viennent.

Seulement le tiers des mères divorcées ou séparées se voient attribuer des paiements d'entretien par les tribunaux. Or, moins de la moitié des ex-maris s'acquittent de leurs responsabilités et il arrive souvent que ceux qui le font ne versent pas la totalité de la somme fixée par les tribunaux. En outre, même lorsque des poursuites judiciaires sont intentées pour recouvrer le montant dû, les juges hésitent souvent à accorder des arrérages[12]. Les questions relatives au soutien des enfants relèvent de la compétence des provinces, et chacune les traite ou les définit différemment. Certaines ont pris des mesures plus énergiques pour obliger les ex-maris à verser les paiements attribués par les tribunaux, et la situation s'est améliorée dans ces provinces. Cependant, les provinces n'appliquent pas toutes le principe de la réciprocité en vue de faciliter le recouvrement des sommes dues par des ex-conjoints habitant d'autres provinces. Là où de telles ententes existent, il n'est pas toujours facile de les mettre en pratique.

Compte tenu des difficultés que la mère d'une famille monoparentale éprouve à obtenir du père de ses enfants des paiements d'entretien adéquats, compte tenu, aussi, des exigences que lui imposent les responsabilités familiales en terme de temps et de ressources financières, et compte tenu, enfin, des désavantages auxquels la femme doit généralement faire face lorsqu'elle recherche un emploi, il n'est pas étonnant que ces femmes soient si nombreuses à faire appel aux services de bien-être social. En 1978, plus du tiers des assistés sociaux étaient des mères de familles monoparentales. Nous estimons que, juste avant la récession, le tiers de ces familles faisaient appel à l'aide sociale. Leur situation économique défavorable est confirmée par les chiffres de Statistique Canada relativement aux faibles revenus, qui montrent que les trois septièmes des familles dirigées par une femme avaient un revenu qui se situait au-dessous du seuil de pauvreté en 1981.

Les problèmes économiques des familles monoparentales sont complexes et on ne pourra les résoudre en se limitant à accroître la générosité des programmes d'aide sociale. Il faudra notamment disposer de moyens plus efficaces pour amener les ex-maris à assumer leurs responsabilités. Il faudra aussi mettre en place des programmes qui aideront les femmes à combiner la participation au marché du travail et les responsabilités familiales d'une façon qui leur apportera l'autonomie financière. On pourrait adopter des programmes de ce genre à tous les paliers de gouvernement, depuis l'octroi de subventions municipales aux garderies destinées aux familles dans le besoin jusqu'aux interventions provinciales visant à forcer les ex-maris à s'acquitter de leurs responsabilités financières, en passant par la réforme des régimes d'aide sociale. Les programmes de formation pour adultes devraient aussi jouer un rôle utile. Il convient de noter, à ce sujet, qu'on a récemment annoncé que les allocations de garde d'enfants vont être doublées pour les personnes admissibles (hommes ou femmes) qui participent au Programme national de formation.

Les femmes autochtones

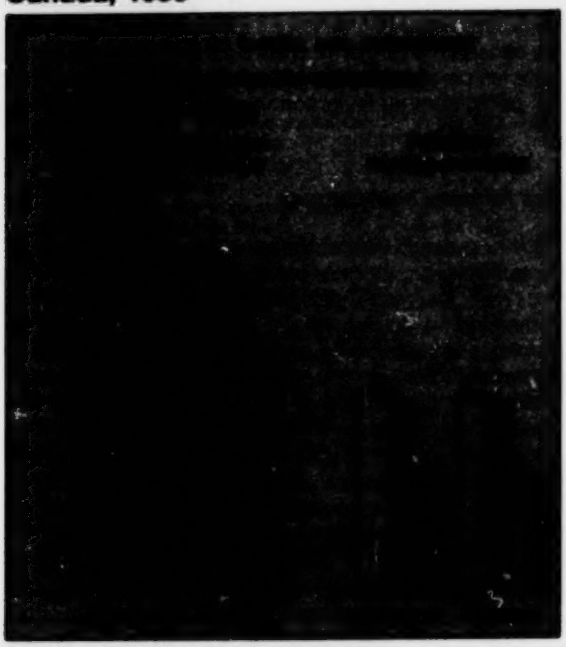
La population autochtone du Canada se compose de quatre groupes principaux : les Indiens « inscrits » et « non inscrits », les Métis et les Inuit. Malgré l'amélioration de leur niveau de vie au cours des 20 dernières années, leurs revenus moyens sont encore nettement inférieurs à ceux de l'ensemble des autres Canadiens (graphique 5-3). Étant donné que les familles autochtones sont généralement plus nombreuses et qu'on y trouve une proportion presque deux fois plus élevée de familles monoparentales qu'au sein de la population non autochtone, l'écart de revenus par personne est encore plus important que ne le montre le graphique. En outre, le niveau d'instruction moyen des autochtones est beaucoup plus faible que la moyenne canadienne, et ils éprouvent de la difficulté à s'insérer au marché du travail, souvent à cause de la région où ils habitent. Notre analyse des problèmes économiques des femmes autochtones se concentre sur les Indiennes inscrites, le seul groupe pour lequel on dispose de données détaillées.

Les Indiennes vivant dans les réserves font face à de nombreux problèmes particuliers[13] :

- Quelque 65 % de la population indienne vit dans des réserves désignées zones rurales ou éloignées[14], où il existe peu d'emplois rémunérés pour les femmes.
- Le taux de natalité chez les Indiennes est beaucoup plus élevé que la moyenne canadienne.
- La proportion des familles monoparentales dirigées par la mère est près de deux fois plus élevée chez les Indiens inscrits que dans la population canadienne générale, et la taille de ces familles est aussi plus grande[15].
- Si une Indienne inscrite épouse un non-Indien, un Indien non inscrit ou un Métis, elle perd (pour elle-même et pour sa descendance) son statut d'Indienne et les avantages qu'il offre, dont le droit de vivre sur la réserve, le traitement privilégié accordé par la

Graphique 5-3

Revenu moyen des familles autochtones et non autochtones avec personnes à charge, zones rurales et urbaines, Canada, 1980



Source Données de Statistique Canada.

bande aux femmes qui dirigent une famille monoparentale, les bénéfices accordés par divers programmes gouvernementaux destinés aux Indiens (comme la gratuité scolaire et l'octroi des frais d'entretien si elle ou ses enfants fréquentent l'université), ainsi que sa part des fonds futurs de la bande[16].

Malgré ces divers obstacles, les Indiennes font des progrès considérables, qui s'accordent au sens de plus en plus vif qu'ont les autochtones de leur identité et de l'affirmation de leurs droits. Par rapport aux hommes d'origine indienne et aux autres femmes canadiennes en général, un nombre plus que proportionnel d'Indiennes inscrites participent aux programmes de formation institutionnelle et industrielle du ministère de l'Emploi et de l'immigration. En outre, un plus grand nombre d'entre elles fréquentent l'université : il y a 20 ans, on comptait moins de 150 Indiens inscrits dans les universités alors qu'on en trouve aujourd'hui près de 3 000, et les diplômés d'origine indienne comptent plus de 60 % de femmes, qui se spécialisent de plus en plus dans divers domaines.

D'autre part, la fréquentation scolaire aux niveaux primaire et secondaire s'est accrue chez les Indiens inscrits et le nombre de décrocheurs a diminué dans les écoles secondaires. Ces résultats coïncident avec la volonté croissante des gouvernements de permettre et de favoriser le sens d'initiative et l'autonomie des collectivités indiennes dans l'administration de leur propre système d'enseignement. On prévoit que, dans les écoles administrées par les Indiens, les inscriptions passeront de 10 000 en 1981-1982 à 20 000 en 1986. Ce mouvement laisse présager une forte augmentation ultérieure des inscriptions à l'université.

La réorientation du rôle de l'État se reflète dans d'autres domaines. Les mesures mises en œuvre pour favoriser et renforcer les initiatives des collectivités indiennes, auxquelles s'ajoutent des programmes de développement économique et de création d'emplois liés aux décisions qui seront prises à l'égard des revendications territoriales et autres (ou rendus possibles par ces décisions), tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves, devraient permettre d'élargir l'éventail des activités économiques et, par conséquent, favoriser l'embauche des femmes.

Enfin, le gouvernement s'est engagé à s'attaquer à la tâche complexe de modifier, en consultation avec les intéressés, la Loi sur les Indiens en vue d'y éliminer les dispositions relatives à la discrimination fondée sur le sexe. Ces révisions auront d'importantes répercussions sociales, culturelles, politiques et financières. On ne peut qu'espérer que les Indiennes inscrites – et, peut-être aussi, celles qui ont perdu leur statut (selon l'option choisie) – bénéficieront, ainsi que leurs enfants, de ces modifications.

Les femmes et les pensions

La proportion croissante de personnes qui atteignent l'âge de la retraite est l'une des caractéristiques du vieillissement de la population canadienne. D'après les données du recensement, la proportion des personnes âgées de 65 ans ou plus est passée de moins de 8 % à 10 % entre 1951 et 1981. De plus, à l'intérieur de ce groupe, la proportion des femmes a augmenté de façon soutenue et on prévoit qu'en l'an 2000, elles représenteront 60 % des personnes âgées[17]. À cause, notamment, de leur espérance de vie bien plus longue, beaucoup de ces femmes âgées sont veuves. En fait, parmi les personnes seules âgées de 65 ans ou plus, les femmes sont aujourd'hui trois fois plus nombreuses que les hommes.

Au cours des années, un bon nombre d'améliorations ont permis aux gens du troisième âge de jouir d'un meilleur niveau de vie. Si la pauvreté a beaucoup reculé chez les ménages âgés, on ne peut en dire autant pour les personnes seules (tableau 5-7). Dans un Livre vert publié récemment, le gouvernement fédéral invite les Canadiens à réfléchir sur la convenance et l'équité du système actuel de rentes de retraite et à formuler des propositions qui seront étudiées et débattues par un Comité parlementaire. Dans l'un des documents accompagnant ce rapport, le gouvernement se penche sur les problèmes des femmes en matière de pension, qui découlent en partie des désavantages auxquels elles sont confrontées sur le marché du travail[18]. Comme l'indique le document, comparativement aux hommes, les femmes sont moins souvent couvertes par les régimes de retraite administrés par les employeurs à cause de leur tendance à travailler à temps partiel ou dans de petites entreprises sans syndicat, situations où il est moins probable que les employeurs offrent des régimes de retraite. Les femmes gagnent moins que les hommes et, par conséquent, leur salaire ouvrant droit à une pension est inférieur. En outre, elles risquent davantage de perdre ce genre de protection à cause de leur forte mobilité d'emploi et de la faible transférabilité des pensions dans le secteur privé. Lorsqu'elles sont à la retraite, elles sont défavorisées par la non-indexation des pensions dans la plupart des régimes privés et par la détérioration de la valeur réelle des prestations, compte tenu de leur espérance moyenne de vie plus longue. Par ailleurs, beaucoup de femmes qui ne font pas partie de la main-d'œuvre rémunérée sont mal protégées, même par les régimes publics. C'est pourquoi l'une des principales tâches à réaliser au cours des années 80, au nombre des mesures qui seront prises pour corriger les faiblesses de la sécurité sociale, consistera à améliorer les choix quant aux droits publics et privés à la pension pour les personnes âgées, en particulier pour les femmes.

À l'heure actuelle, il ne serait pas inexact de qualifier de défavorisées un grand nombre de femmes âgées qui vivent seules. Pour la plupart, elles n'ont participé que marginalement – ou pas du tout – au marché du travail, de sorte qu'elles reçoivent un revenu minime sous forme de prestations de retraite venant de régimes contributifs. Les prestations du Régime de sécurité de la vieillesse (RSV), même si on y ajoute le Supplément de revenu garanti (SRG), ne suffisent pas à leur assurer un soutien financier et un logement convenables[19]. Plus de la moitié des personnes seules âgées de 65 à 69 ans, et les deux tiers de celles qui ont 70 ans ou plus, touchent un revenu inférieur au seuil de faible revenu (aux termes des critères établis par Statistique Canada en 1978 et corrigés pour tenir compte de l'inflation). Ce sont les laissés pour compte du système des pensions.

Au cours des années, de plus en plus de femmes travailleront et s'assureront ainsi des droits aux prestations du RPC, du RRQ et des régimes privés, de sorte que leur situation générale s'améliorera. Ces perspectives n'apportent cependant aucun réconfort aux personnes seules déjà âgées qui essaient de se tirer d'affaire avec les prestations actuelles du RSV et du SRG, y compris les suppléments provinciaux lorsqu'il y en a. Dans le contexte de la réforme des pensions, et compte tenu des ressources disponibles, nous partageons l'opinion du Comité national d'action sur le statut de la femme, selon lequel la hausse de la valeur réelle des prestations universelles du RSV et du SRG devrait porter de plus en plus sur celle du SRG, puisque celui-ci est fondé sur les autres revenus et qu'il est « plus efficace pour améliorer la situation des personnes âgées pauvres parce qu'il n'est versé qu'aux plus démunis[20] ».

Le triste sort des femmes âgées vivant seules montre bien qu'il ne convient pas d'attacher les rentes de retraite des femmes à une conception de leur statut qui les considère comme dépendantes – conception qui sous-tend encore certains régimes actuels. Dans la plupart des régimes privés – et c'est aussi le cas du RPC et du RRQ –, le cotisant ne subit aucune réduction des prestations si le conjoint meurt, à l'inverse de ce qui se passe lorsque le cotisant

Tableau 5-7

Revenu des familles économiques[1] dont le chef est âgé de 65 ans ou plus, classées selon la situation familiale, Canada, 1971 et 1981
En dollars

	Revenu moyen de transfert		Revenu moyen global	
	1971	1981	1971	1981
Couples mariés	2 019	7 462	5 894	18 197
Autres familles	2 018	7 086	8 217	25 473
Personnes seules				
Hommes	1 310	5 002	3 252	11 021
Femmes	1 305	4 642	2 492	8 978

1 On définit la famille économique comme un groupe de personnes qui partagent le même logement et qui sont unies par filiation, mariage ou adoption.

SOURCE Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs, données non publiées.

meurt. En outre, s'il se produit un divorce ou une séparation légale avant ou après la retraite, les droits de la femme à une pension peuvent être menacés. Et il existe encore d'autres anomalies. Ainsi, une femme dont le mari vient d'atteindre l'âge de la retraite a droit à une pension si elle a 60 ans, tandis qu'une veuve du même âge n'a pas le même droit si son mari est décédé avant l'âge de 65 ans. Certaines femmes font ainsi face à une situation pénible, surtout si le régime de retraite de leur mari ne prévoit pas des prestations suffisantes pour le conjoint survivant.

Il importe qu'on oriente la réforme de façon à reconnaître l'apport des femmes à la vie conjugale, qu'elles occupent un emploi rémunéré ou non. On améliorerait sensiblement la situation économique d'un nombre considérable de femmes âgées si, par exemple, le RPC et le RRQ élargissaient l'application du principe de la mise en commun des biens familiaux et du partage des prestations de retraite – comme c'est le cas présentement dans les divorces – en le rendant universellement obligatoire et valable aussi bien dans les cas de séparation et d'incapacité qu'en cas de décès d'un des conjoints.

Il est fort souhaitable que les femmes puissent s'assurer elles-mêmes une pension suffisante, mais les obstacles à franchir pour y arriver sont bien connus. Certains peuvent néanmoins être aplanis, tout au moins en partie, par des modifications relativement mineures au système actuel. Le RPC et le RRQ prévoient déjà l'exclusion, aux fins du calcul des droits à la pension, des années où les femmes n'ont pas eu d'emploi rémunéré ni cotisé à un régime de retraite, alors qu'elles restaient à la maison pour prendre soin de leurs enfants en bas âge. C'est là un pas dans la bonne voie. Le pas suivant pourrait consister à relever le plafond de la déduction admissible, aux fins de l'impôt sur le revenu personnel, des cotisations aux régimes de retraite enregistrés et aux REER, afin de favoriser l'accumulation de droits à la pension au nom de chaque conjoint.

Toutefois, comme le gouvernement fédéral l'a fait observer, il n'y a pas encore, au Canada, de consensus quant aux éléments principaux de la solution au problème de l'insécurité du revenu chez les femmes. Notamment, il n'y a pas de réponse unanime à la question de savoir s'il faudrait élargir les régimes obligatoires fondés sur la rémunération (tant dans le secteur public que dans le secteur privé) ou s'il faudrait prévoir des programmes propres à protéger les pensions des femmes qui sont restées à la maison pendant toute leur vie active ou presque. Le gouvernement fédéral a fait un grand nombre de suggestions relativement à la réforme des pensions, dont plusieurs touchent les femmes, et il a invité « tous les Canadiens et toutes les Canadiennes à examiner les mesures proposées, et à dire les moyens qui selon eux permettraient de les améliorer[21] ». La réalisation de ces propositions pourrait entraîner des dépenses considérables. Du reste, il faudra que le dialogue entre les gouvernements eux-mêmes et entre l'État et le secteur privé soit empreint de prudence, puisqu'il est difficile de départager clairement la responsabilité des familles, le rôle de l'épargne privée et celui des divers programmes publics en cette matière. Mais il ne fait aucun doute que cette lacune de la sécurité sociale – c'est-à-dire son incapacité de protéger adéquatement les revenus d'une proportion importante et croissante de la population – montre bien l'urgence de la réforme.

Conclusion

Plus de trois millions de femmes sont venues s'ajouter à la population active canadienne depuis une vingtaine d'années. Un grand nombre d'entre elles, armées d'une scolarité plus poussée ou d'une bonne formation universitaire ou postsecondaire, poursuivent des carrières correspondant à leurs aspirations et occupent des emplois bien rémunérés, dont certains étaient surtout l'apanage des hommes par le passé. Toutefois, si le nombre de ces femmes s'est accru, il s'est produit une augmentation encore plus forte du nombre de celles qui occupent des emplois moins bien payés et souvent traditionnellement occupés par des femmes.

Tant globalement que dans des catégories d'emploi déterminées, l'écart salarial par rapport aux hommes a diminué quelque peu, mais les progrès sont lents et il subsiste encore de grandes disparités. Certains prétendront qu'il n'est pas facile d'interpréter avec précision les conséquences d'un écart global de rémunération entre les hommes et les femmes et qu'à plusieurs égards, un tel écart peut ne pas refléter la situation réelle dans une catégorie donnée. Il reste qu'on ne peut manquer d'être frappé par l'importance et la persistance de l'écart, même dans des groupes professionnels distincts, peu importe qu'on le mesure en valeur relative ou en valeur absolue. S'il est vrai qu'il existe dans toutes les provinces et à l'échelon fédéral des lois qui promulguent qu'à travail égal, il faut verser un salaire égal, l'exigence plus globale d'un salaire égal pour un travail de valeur égale ne s'applique actuellement qu'à relativement peu de femmes canadiennes[22]. En élargissant la base de comparaison, ce second concept crée la possibilité d'accroître les salaires relatifs et absolus de beaucoup de femmes, mais toujours en tenant compte du dynamisme du marché du travail, des pratiques des employeurs en matière de personnel, ainsi que des normes de description et d'évaluation des emplois. Bien sûr, il ne sera pas

facile de mettre ce principe en pratique; son application pourrait même, dans certaines circonstances, saper les perspectives d'emploi des femmes si elle en venait à élever leur niveau de rémunération au-dessus de leur productivité anticipée. Néanmoins, ce concept mérite qu'on lui accorde une grande attention parce qu'il peut servir à éliminer des anomalies injustifiables dans les structures de rémunération et à aider les femmes en général, puisque plusieurs travaillent dans des entreprises où la sécurité d'emploi et le pouvoir personnel de négociation sont très faibles.

La parité économique des femmes avec les hommes n'est évidemment pas pour demain. On pourrait même affirmer qu'elles ne la recherchent pas forcément, étant donné qu'elles peuvent souhaiter d'avoir des enfants. La nouvelle technologie, si elle s'accompagne de l'adaptation nécessaire des qualifications des femmes, pourrait être la source d'autres améliorations, mais elle pourrait aussi créer des barrières en les confinant à des emplois en voie de disparition ou au travail à temps partiel, ou, encore, en provoquant des dislocations dans les professions traditionnellement dominées par les femmes.

Bref, certains progrès ont été réalisés en vue de corriger les désavantages que subissent les femmes sur le marché du travail, mais il persiste une sous-utilisation des talents et des ressources. Ce sont, bien sûr, les femmes qui en souffrent le plus, mais elle pénalise aussi les Canadiens dans leur ensemble. Un climat de reprise économique offre plus de chances d'améliorer la situation des femmes qu'un contexte de stagnation et de croissance lente, étant donné qu'il engendrera une vaste gamme de nouveaux emplois.

Il n'en reste pas moins que beaucoup de femmes ont des problèmes économiques que le marché du travail, à lui seul, ne peut ni atténuer ni résoudre. Dans la mesure où les couples auront différé la décision d'avoir des enfants durant les années 70, la proportion des femmes qui auront des enfants pourrait augmenter au cours des années 80. Les parents pourront alors avoir besoin d'aide – garderies et autres services, notamment. Par ailleurs, à cause de leur âge, de l'endroit où elles vivent, de leur santé ou de leur situation familiale, beaucoup de femmes ne peuvent travailler et vivent dans la pauvreté. Au demeurant, les familles monoparentales, les autochtones, les immigrants et les personnes âgées font face à de graves problèmes. Le défi à relever consistera à satisfaire leurs besoins en tenant compte des exigences du principe de la prudence budgétaire globale et en adoptant des mesures qui favoriseront le libre choix de l'individu et encourageront l'initiative et la responsabilité personnelles.

6 Conclusions et recommandations

L'économie canadienne émerge de la plus sévère des récessions qu'elle ait connue depuis les années 30. Les taux de croissance réelle ont été élevés depuis le début de l'année, et leur moyenne devrait se situer aux environs de 3 % pour l'ensemble de l'année. Cette reprise survient néanmoins après une période de ralentissement de l'activité économique qui aura duré près de deux ans, et il faudra attendre que l'année 1984 soit bien engagée pour que l'on puisse escompter retrouver le niveau de production du deuxième trimestre de 1981. Le taux d'utilisation de la capacité de production est encore bien en deçà de la normale et, même s'il y a lieu d'être relativement optimiste quant à l'évolution des dépenses de consommation, on ne prévoit pas de progression de l'investissement net avant l'année prochaine. Le taux d'épargne demeure élevé par rapport à sa tendance historique, les familles et les entreprises continuant de restreindre leurs dépenses afin de restructurer et de réduire leur endettement.

Même si les perspectives d'une reprise économique alimentée par un regain de la consommation et des exportations semblent bonnes (comme l'indique le chapitre 3), les Canadiens doivent se garder de faire preuve d'un trop grand optimisme. Si nos projections sont justes, la reprise fera preuve d'un certain dynamisme au cours des prochaines années, mais elle ne sera pas spectaculaire. La croissance de la DNB devrait se situer aux environs de 4 % par année jusqu'à la fin de 1985, mais le taux de chômage va demeurer extrêmement élevé à moins d'un effort spécial pour accroître l'emploi.

Sur le plan international, la relance de l'activité économique au sein des pays de l'OCDE semble également bien amorcée. On s'attend notamment à ce que la reprise américaine soit l'une des plus vigoureuses. L'importance de la dette fédérale et les difficultés auxquelles le Congrès et l'Administration ont été confrontés dans l'élaboration d'un programme mutuellement acceptable pour y faire face continuent cependant d'être une source de préoccupations. Même si rien n'indique que les emprunts publics destinés au service de la dette s'effectuent actuellement au détriment de l'investissement privé, qui au demeurant s'avère tout aussi faible qu'au Canada, on reconnaît généralement que le problème de la dette est une source d'incertitude et qu'il incite la Réserve fédérale des États-Unis à maintenir les taux d'intérêt, tant nominaux que réels, à des niveaux élevés. De tels niveaux favorisent l'entrée de capitaux étrangers qui contribuent à l'appréciation du dollar américain sur le marché des changes et, ce faisant, exacerbent le déficit commercial des États-Unis et les tendances protectionnistes qui s'y manifestent. De tels taux pourraient être de nature, par ailleurs, à freiner l'investissement sur le marché américain et affaiblir, sinon compromettre, la croissance économique à moyen terme. En dépit de cette ombre au tableau, nous estimons que les taux d'intérêt réels aux États-Unis fléchiront quelque peu au cours de l'année qui vient, que l'inflation continuera d'être contenue et que la reprise économique sera relativement forte.

Le dernier budget canadien présenté en avril 1983 comportait un certain nombre de mesures destinées à stimuler l'économie dans l'immédiat, ainsi que des augmentations d'impôt devant intervenir en 1984 et 1985, lorsque la croissance devrait être bien établie et que l'augmentation des dépenses privées aura pris le relai des initiatives fiscales de nature contracyclique. Selon nos estimations, l'effet de ces mesures, conjugué à l'impact de la relance de l'économie, se traduira par une stabilisation du déficit fédéral, dont l'importance relative, en proportion de la DNB, diminuera à moyen terme. Exprimée en termes nominaux, la valeur du déficit demeurera élevée malgré la reprise de l'activité économique. Sur la base de nos projections, et dans la mesure où elles s'avèrent fidèles, il appert en effet que les niveaux du taux de chômage resteront élevés. Les dépenses au titre de l'assurance-chômage demeureront donc importantes, tandis que l'État continuera d'être l'objet de pressions en faveur de l'octroi de crédits supplémentaires au titre de l'aide sociale dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, ainsi qu'à la création d'emplois au titre de programmes tels que celui de Canada au travail.

Le taux de croissance à long terme de l'économie canadienne est, en grande partie, fonction du rythme d'augmentation de la productivité. À ce chapitre, on prévoit que les gains, au cours des années 1980, seront plus modestes que ceux de la fin des années 60 et du début des années 70. Les experts se demandent toutefois dans quelle mesure les gains de productivité enregistrés à cette époque étaient réels et s'ils n'ont pas été en partie gonflés par des termes de l'échange exceptionnellement favorables, ainsi que par des erreurs de mesure dues à l'inflation et aux délais intervenant dans les prises de décisions relatives aux prix et aux quantités. On ne peut, d'autre part, ignorer le développement, au cours des années récentes, de rigidités qui sont autant d'obstacles à la concurrence, pas plus que celui des tendances protectionnistes qui ont contribué à freiner l'amélioration de la productivité. Celle-ci est généralement associée à l'introduction de machines plus efficaces ou à des méthodes de gestion différentes qui permettent d'accroître la production ou d'économiser les ressources. Elle est le fruit d'initiatives de gestionnaires d'entreprises et de la coopération des travailleurs concernés. Nous avons été à même d'observer à quel point le climat conflictuel qui a prévalu au cours de ces dernières années, à l'occasion de certaines négociations salariales, avait pu se révéler improductif. L'amélioration de la productivité contribue à éliminer certains emplois, mais elle permet aussi d'en créer d'autres. Il importe, par conséquent, que les employeurs et les employés s'efforcent d'établir et de développer des rapports susceptibles de favoriser l'échange d'informations et une coopération qui permettront d'adopter une attitude positive à l'égard des possibilités à exploiter, tout comme à l'égard des difficultés qui peuvent en résulter.

Si nous nous tournons vers le moyen terme à la lumière des progrès que nous avons réalisés au cours de ces 20 dernières années, plusieurs questions nous viennent à l'esprit. La première est d'ordre démographique. La population canadienne vieillit et le nombre de personnes âgées augmente. Le déclin de la natalité et du nombre de jeunes va par ailleurs modifier considérablement, au cours des prochaines décennies, la proportion, au sein de la population totale, de ceux qui sont en âge de travailler. Par rapport aux Canadiens et Canadiennes qui seront soit à la retraite, soit aux études, ceux et celles qui seront d'âge actif seront en effet relativement plus nombreux que ce n'était le cas auparavant, lorsque les systèmes de sécurité sociale, de santé et d'enseignement postsecondaire ont été mis en place. Si la reprise se poursuit et que l'on s'avère capable de tirer un meilleur parti des énergies et des compétences qui sont actuellement inactives, l'allégement relatif du fardeau des personnes à charge pourrait nous permettre de dégager plus aisément les ressources financières requises pour assurer des prestations de retraite adéquates aux personnes âgées, offrir de meilleures institutions d'enseignement aux jeunes et fournir des soins médicaux de haute qualité à l'ensemble de la population. Nous avons fait des progrès considérables en vue de construire une société fondée sur des valeurs d'humanisme et de partage. Nous croyons qu'en procédant avec prudence et réalisme, il est possible d'améliorer l'efficacité des divers mécanismes d'intervention sociale sur lesquels des générations de Canadiens ont appris à compter, sans qu'il faille pour cela réduire indûment les gains réels de ceux et de celles qui travaillent.

Les changements les plus manifestes des dernières années sont peut-être la montée et la persistance du chômage, ainsi que l'évolution du rôle des femmes, notamment en tant que soutien de famille. À moyen terme, il semble probable que ces problèmes vont devenir encore plus complexes, alors que l'évolution technologique, la microinformatique et la robotique rendront certaines compétences superflues, tout en créant des pénuries de personnel qualifié dans nombre de nouveaux emplois. Au cours de la présente décennie, la lutte au chômage revêtira donc une importance capitale. Nos projections, ainsi que la plupart de celles que nous avons pu consulter, font état d'un taux de chômage supérieur à 10 % durant les trois à cinq prochaines années. Quant à savoir dans quelle proportion le chômage sera de nature cyclique ou reflétera une évolution technologique et structurelle fondamentale de l'industrie canadienne, il s'agit d'une question qui se pose à tous les paliers de gouvernement. Même si le secteur privé sera à l'origine de la grande majorité des nouveaux emplois, les gouvernements continueront d'avoir un rôle essentiel à jouer dans le domaine de la formation et du recyclage de la main-d'œuvre, ainsi que dans la mise en œuvre de politiques favorables aux nouveaux investissements et à l'expansion de l'activité économique. En règle générale, nous avons été en faveur des programmes de création d'emplois mis au point et administrés en collaboration avec le secteur privé; les initiatives prises récemment par Emploi et Immigration Canada, telles que le programme Canada au travail, s'inscrivent dans cette démarche. Il est toutefois évident qu'à défaut d'initiatives du secteur privé débouchant sur des emplois réguliers à temps plein, ces efforts s'avéreront insuffisants en eux-mêmes pour ramener le taux de chômage à des niveaux plus acceptables.

Compte tenu de l'expérience vécue au cours des dernières années, il n'est pas exclu que le redressement des prix des produits de base et le désir naturel

des producteurs, des travailleurs et des dirigeants d'entreprises de reprendre le terrain perdu, soient à l'origine d'une résurgence des tensions inflationnistes. Si une conjoncture économique marquée par un déclin de la demande globale et le repli des prix mondiaux de l'énergie a favorisé une réduction notable de l'inflation, un assouplissement des prix et une modération des exigences salariales, l'inverse pourrait facilement se produire. Chaque niveau de gouvernement doit assumer sa part de responsabilité afin d'empêcher une nouvelle flambée des prix et des coûts. Ils se doivent, en particulier, de tempérer les revendications salariales et les demandes d'augmentation de prix émanant des groupes qui sont à l'abri de la concurrence, et d'éviter, dans les secteurs de l'économie où les prix, la production ou les services sont réglementés, toute répercussion automatique des augmentations de coût. Les pouvoirs publics doivent également exercer une surveillance appropriée de l'évolution des prix du secteur privé et des gains négociés lors du renouvellement des contrats de travail, afin d'empêcher que de fortes augmentations dans un secteur ne déclenchent une escalade graduelle des coûts dans les autres secteurs d'activité. Nous reviendrons d'ailleurs sur cette question plus loin.

Les objectifs

Au cours des années à venir, le comportement des Canadiens pourrait être influencé par des aspirations et des attitudes héritées d'une période caractérisée par des anticipations fortement inflationnistes, une performance économique médiocre et les taux de chômage les plus élevés que l'on ait connus depuis les années 30. Le risque est grand qu'un nombre excessif de nos concitoyens persistent à croire que la croissance ne peut être que médiocre, que seuls une politique monétaire restrictive et des taux d'intérêt réels élevés peuvent empêcher une reprise de l'inflation, que nos programmes de sécurité sociale, de soins médicaux et d'enseignement doivent être réduits et offerts uniquement à des groupes bien spécifiques, que le Canada doit se protéger davantage de l'environnement économique international et que les rigidités d'ordre institutionnel dont souffre notre économie, ou même celles qui résultent de l'interaction des pouvoirs fédéral et provincial, ont acquis un caractère immuable. Plusieurs ont oublié la dimension véritable du potentiel économique et social du Canada et seraient prêts à accepter des solutions de deuxième ou de troisième ordre. Le Conseil ne partage pas cette vision et estime que s'ils font preuve de sens commun, les gouvernements, les milieux ouvriers et le patronat peuvent collaborer pour élargir nos horizons économiques.

Dans son Premier Exposé annuel publié il y 20 ans sous le titre *Objectifs économiques du Canada pour 1970*, le Conseil recommandait au gouvernement fédéral d'orienter ses politiques budgétaire et monétaire vers la réalisation d'un certain nombre d'objectifs économiques : un taux de croissance de la production réelle de 5,5 % par an; des gains de productivité (production réelle par personne employée) de l'ordre de 2,4 % par an; le maintien du taux de chômage à un niveau ne dépassant pas 3 %; et des augmentations de prix d'au plus 2 % par an. Le Conseil recommandait en outre que des mesures soient adoptées pour assurer une stabilité relative de la balance des paiements et une répartition équitable des revenus croissants entre les diverses régions du Canada. L'économie a changé à bien des égards; la situation démographique n'est plus la même et, avec l'augmentation continuelle du nombre de personnes employées dans le secteur des services, le potentiel de croissance économique réelle est moins élevé. Nous croyons néanmoins que la tendance actuelle qui consiste à ne mettre l'accent que sur un seul objectif économique – par exemple, limiter l'inflation, réduire le chômage ou encore diminuer les déficits gouvernementaux – peut être source de déséquilibres sur le plan des politiques. Le Conseil estime, par conséquent, qu'il se doit de revenir à son approche initiale en spécifiant un ensemble d'objectifs à moyen terme. À plus long terme, l'ensemble de ces objectifs devrait être réaliste et ils devraient être compatibles entre eux. Voici donc les objectifs que nous proposons à l'économie canadienne pour les quatre ou cinq prochaines années :

1 Ramener la croissance de la productivité (production réelle par personne employée) dans l'ensemble du pays à un taux se situant entre 1,5 et 2 % par an;

2 Réaliser un taux de croissance de l'emploi de 2 à 3 % par an, de manière à ramener le chômage à moyen terme à un niveau compris entre 6 et 8 % de la population active;

3 Ramener le taux d'inflation annuel à un niveau moyen de 5 % ou moins, tout en reconnaissant bien sûr que des facteurs d'origine interne ou internationale seront susceptibles de le faire varier;

4 Maintenir le taux d'épargne à un niveau suffisamment élevé pour limiter à environ 2 % du PNB, ou moins, la dépendance du Canada à l'égard des rentrées nettes de capitaux;

5 Conserver les objectifs et l'essentiel des politiques sociales existantes dans la mesure où ils offrent des avantages aux Canadiens, tout en cherchant à améliorer l'efficacité de leur mise en œuvre et,

lorsque cela est possible, à combler leurs lacunes les plus sérieuses.

Ces objectifs, que nous croyons réalisables à moyen terme – c'est-à-dire au cours des trois à cinq prochaines années – ne sont pas des projections comme celles que nous avons présentées au chapitre 3. Ils sont plutôt à caractère normatif pour l'avenir, et devraient permettre aux gouvernements ainsi qu'au public en général d'évaluer les progrès économiques accomplis. Ils ne seront pas faciles à atteindre, surtout si l'on tient compte du fait que nous partons d'un niveau d'activité qui se situe entre 9 et 12 % au-dessous du potentiel de l'économie. Les termes de l'échange ont été défavorables pour la majorité de nos exportations de produits dérivés des ressources naturelles, et une partie importante de la capacité de production est encore inutilisée, tant en ce qui concerne le capital que la main-d'œuvre. Comme le spectre d'une inflation accélérée s'estompe et que la reprise s'affirme, le moment semble bien choisi pour proposer au pays un ensemble d'objectifs relativement ambitieux.

Lorsqu'on les analyse conjointement, les premier et deuxième objectifs supposent que nous cherchions à réaliser une croissance économique réelle de 3,5 à 5 % par an au cours des cinq ou six prochaines années. En fait, si nous voulons réduire le chômage de façon substantielle, le taux annuel de croissance devra se situer près de la limite supérieure d'une telle fourchette. En se référant aux 20 dernières années, ces objectifs sont-ils trop ambitieux ? Nous ne le pensons pas. Compte tenu de la performance des autres pays de l'OCDE, un tel taux de croissance du potentiel de l'économie canadienne à moyen et à long termes ne s'avère pas si élevé. À mesure que la reprise économique s'affirmera au cours des prochaines années, il se pourrait fort bien que les taux de croissance moyens observés soient supérieurs au taux de croissance du potentiel. En fait, il est arrivé fréquemment dans le passé que les taux de croissance observés au moment de la reprise de l'activité économique après une récession aient été supérieurs au taux tendanciel à long terme.

Compte tenu des besoins collectifs et individuels qui demeurent insatisfaits, on ne manque assurément pas de raisons d'entreprendre. L'investissement dans des biens d'équipement publics et privés n'a pas suivi le rythme de nos besoins. Dans le domaine international, nous avons eu des difficultés à réaliser nos programmes militaires et d'aide aux pays en développement. La progression des revenus réels des ménages canadiens a été lente; en fait, dans plusieurs cas, le revenu réel est même inférieur présentement à ce qu'il était à la fin des années 70. Des achats ont été remis à plus tard, et l'âge moyen du stock d'automobiles et d'autres biens de consommation durables a augmenté. L'écart entre les niveaux souhaité et réalisé du stock de logements s'est élargi. Des améliorations aux systèmes de pension et d'aide sociale ont été reportées, et les services publics ont été l'objet de coupures diverses.

Nous croyons que la réalisation des objectifs proposés ne posera aucun problème fondamental. Nous ne sommes pas confrontés, pour l'instant, à un manque généralisé de personnel qualifié, même si de sérieuses pénuries pourraient survenir plus tard au cours de la décennie dans l'hypothèse où nos programmes de formation professionnelle ne seraient pas modifiés. Dans la plupart des secteurs d'activité, le taux d'utilisation des capacités de production est bien en deçà du potentiel. Des sources abondantes d'épargne sont disponibles ici ou à l'étranger pour alimenter l'investissement. Des goulots d'étranglement sur le plan des ressources et de l'ingénierie pourraient se manifester, mais la possibilité de s'approvisionner sur les marchés mondiaux devrait nous permettre de résoudre bon nombre de ces problèmes.

L'économie canadienne peut-elle croître à un taux moyen de 4 à 5 % si l'expansion de la production et du commerce dans le monde demeure lente ? Dans ce cas, l'objectif pourrait être plus difficile à atteindre. Le commerce du Canada est cependant très diversifié et la part qu'occupe notre pays dans les échanges internationaux – dans la plupart des domaines – est telle qu'elle pourrait être accrue sans pour autant susciter l'envie et le recours à des mesures de rétorsion.

Les objectifs à moyen terme n'ont, bien sûr, rien de magique en eux-mêmes. Il faut s'attendre à ce qu'ils ne soient pas atteints ou dépassés selon la conjoncture intérieure et le contexte international qui prévaudront au cours de certaines années. L'économie étant tellement en deçà de son potentiel, on ne peut pas nier non plus que les Canadiens devront déployer tous leurs efforts pour ramener l'activité économique à des niveaux plus satisfaisants. Notre scénario de référence, qui se fonde sur des relations observées quant aux échanges interindustriels et aux prix, indique que la croissance du PNB sera d'environ 4 % en moyenne entre 1983 et 1985, mais qu'il se produira un ralentissement conjoncturel par la suite, de sorte que la situation du chômage ne s'améliorera que légèrement. Même le scénario le plus optimiste, qui fait état d'une croissance moyenne du PNB de 4 % par an jusqu'en 1987, montre que le taux de chômage se maintiendra au-dessus de 10 %. Que le modèle CANDIDE présente une image plus ou moins précise des réalités à venir, il n'en demeure pas moins que le niveau d'activité projeté est insuffisant.

Pour pouvoir ramener le taux de chômage aux environs de 6 à 8 % avant ou vers la fin de la décennie, nous avons estimé qu'il faudrait atteindre un taux de croissance soutenu de l'ordre de 4,5 à 5 % par an. À la lumière des premier et deuxième objectifs, cela signifie que les rythmes d'augmentation de la productivité et de l'emploi devraient se situer dans la partie supérieure de leurs fourchettes respectives. Tel est le défi et c'est précisément dans cet esprit que nous avons déterminé ces objectifs.

Nous n'en avons formulé aucun pour ce qui est des déficits gouvernementaux. On se souviendra qu'au chapitre 3, nos projections font état d'une diminution du déficit fédéral en pourcentage du PNB à mesure que la reprise économique s'affirmera. En fait, lorsqu'on le corrige pour tenir compte des primes à l'inflation accordées sur les emprunts antérieurs, le déficit paraît relativement modeste et la politique budgétaire, assez restrictive. Même si l'orientation donnée à la politique budgétaire du gouvernement fédéral a été très restrictive pendant la dernière récession, il ne fait guère de doute que la baisse des recettes et l'augmentation des prestations d'assurance-chômage associées au processus de stabilisation contracyclique ont atténué sensiblement la gravité de la récession. Même si nous ne formulons aucun objectif sur le plan des déficits gouvernementaux, nous estimons cependant que, dans les années à venir, le gouvernement fédéral devrait s'efforcer de réduire le sien aussi bien en termes nominaux que réels. Notre position sur ce point traduit deux préoccupations : tout d'abord, les besoins à plus long terme du secteur privé au chapitre de l'investissement et, deuxièmement, le lien éventuel entre la dette gouvernementale et la tentation de monétiser le fardeau qui en découle par une politique d'expansion de la masse monétaire, accompagnée des pressions inflationnistes qu'on lui connaît. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, la capacité d'endettement d'un pays peut varier considérablement avec le temps. Si l'on fait abstraction de la question du transfert des avantages et des coûts entre générations, le fardeau de la dette au Canada et dans la plupart des autres pays industrialisés ne constitue pas, en règle générale, une entrave majeure à la croissance. Elle limite toutefois la marge de manœuvre du gouvernement, notamment en raison de la perception que l'on a dans le public du poids réel de l'endettement.

Les objectifs que nous proposons forment un tout, la réalisation de chacun d'entre eux étant fonction à des degrés divers du succès obtenu dans la poursuite des autres. Ils présupposent également l'existence d'un consensus en vertu duquel tous les Canadiens s'efforceront collectivement d'en promouvoir la réalisation par l'entremise de leurs institutions, de leurs politiques, autant que des aspirations qu'ils partagent.

Croissance de la productivité et de l'emploi

Comme nous l'avons déjà indiqué, la réalisation simultanée des objectifs de croissance de la productivité (entre 1,5 et 2 % par an) et de l'emploi (entre 2 et 3 % par année), de même que celui de la baisse du taux de chômage (à un niveau de 6 à 8 %) requiert à moyen terme un taux annuel de croissance réelle de l'économie canadienne se situant entre 3,5 et 5 %. Il est essentiel que nous retrouvions des rythmes soutenus de croissance économique afin que les revenus personnels augmentent en termes réels et que s'élargisse l'assiette fiscale des gouvernements sur laquelle repose le lancement de nouveaux programmes. L'impulsion nécessaire à une croissance soutenue doit principalement provenir du secteur privé, d'abord par l'entremise d'une augmentation de la consommation, puis par celle des dépenses d'investissement accompagnées d'une expansion des échanges commerciaux. Une croissance soutenue ne saurait se matérialiser sans une amélioration continuelle de la productivité au Canada, qui doit aller au-delà des gains enregistrés dans le cadre d'un redressement conjoncturel. Les gouvernements ont aussi leur rôle à jouer, mais leur marge de manœuvre est limitée. Compte tenu du degré élevé d'intégration de notre économie à celle des États-Unis et du fait que les gouvernements provinciaux sont maintenant responsables de la plus grande part des dépenses publiques, le gouvernement fédéral devra faire preuve de prudence dans l'application de ses politiques monétaire et budgétaire. Une chose semble cependant évidente, la mise en œuvre, au cours des prochaines années, de mesures destinées à rectifier continuellement le cours de l'économie est susceptible d'accroître l'incertitude et de nuire à l'initiative du secteur privé plus que ne le ferait le recours à des politiques visant à maintenir une évolution régulière de l'activité économique.

Dans l'état actuel des choses, en plus des quelque 1,5 million de Canadiens en chômage, il y a un nombre élevé de travailleurs découragés qui réintégreront les rangs de la population active lorsque les conditions s'amélioreront. Ainsi, pour que le taux de chômage descende au niveau proposé par notre second objectif (entre 6 et 8 %) au cours de la période considérée, la croissance de l'emploi devra dépasser celle de la population active durant un bon nombre d'années, et la plupart des nouveaux emplois devront être créés dans le secteur privé. En d'autres termes, la croissance de l'emploi devra se situer aux environs de la limite supérieure de la fourchette suggérée.

On se demandera peut-être pourquoi nous avons retenu un écart de 6 à 8 % à titre de cible en matière de taux de chômage, étant donné que c'est un niveau qui demeure élevé, tant du point de vue des ressources inemployées que des sacrifices imposés aux travailleurs concernés. Nous prévoyons que cette cible pourrait éventuellement être abaissée, mais nous croyons qu'en raison de l'état actuel des pressions inflationnistes dans l'économie, le rythme d'activité qui permettrait de comprimer davantage le chômage pourrait déclencher une escalade des prix et des salaires, que nous avons déjà eu tant de mal à contrôler. Par ailleurs, l'objectif d'un taux de chômage de 3 %, tel que celui fixé il y a 20 ans, n'est probablement pas réalisable à l'heure actuelle, alors que, dans la plupart des cas, deux membres ou plus d'une famille travaillent au moins une partie de l'année et que, en partie pour cette raison, les familles sont maintenant moins mobiles qu'elles ne l'étaient auparavant.

D'autres se demanderont peut-être s'il n'y a pas une contradiction dans la recherche simultanée d'une augmentation de la productivité et d'une diminution du chômage, étant donné qu'une hausse de productivité suppose que l'on produise davantage de biens et de services avec moins de main-d'œuvre. Il est possible qu'une telle contradiction existe à très court terme et dans des cas isolés où une production accrue manque de débouchés. Ainsi, les programmes de travail partagé illustrent des situations où, devant un ralentissement temporaire des ventes, les travailleurs acceptent une réduction simultanée de leurs heures de travail et de leur revenu dans le but de limiter le nombre de licenciements. Mais à plus long terme, si l'on fait exception de l'évolution normale de la semaine de travail et des congés statutaires, de telles initiatives n'ont qu'une application limitée. La croissance économique et de là, l'augmentation du revenu personnel, repose essentiellement sur la possibilité d'accroître la production par personne employée. À moyen et à long termes, l'amélioration de la productivité est donc une condition nécessaire pour engendrer la richesse et le revenu supplémentaires qui seront à l'origine d'une demande accrue pour de nouveaux biens et services, dont la production permettra de créer de nouveaux emplois. Bien qu'il puisse survenir des différends sérieux, et généralement sains, entre les deux parties, en ce qui a trait à la part de chacun, le retour à la prospérité et à la croissance de l'emploi dépend de l'incidence complémentaire des efforts de la main-d'œuvre et du patronat, d'une part, et des dépenses des consommateurs et des investisseurs, d'autre part. Les expédients temporaires ont leur utilité, mais, dans une perspective plus durable, un taux de croissance économique de l'ordre de 3,5 à 5 % ne pourra se réaliser que sous l'effet combiné d'une augmentation de l'emploi et de la productivité.

Inflation

Une inflation élevée et persistante mine la confiance des consommateurs et des travailleurs en affaiblissant le pouvoir d'achat des personnes titulaires de revenus plus ou moins fixes. Elle contribue également à réduire de façon injustifiée la rémunération réelle de bon nombre de salariés, surtout ceux qui sont employés dans les secteurs non protégés. Mais, ce qui est tout aussi grave, l'inflation compromet les possibilités de croissance d'un pays en augmentant l'incertitude et les risques inhérents aux décisions d'investissement et d'épargne à long terme, tout en rendant beaucoup plus difficile l'exercice d'une certaine discipline budgétaire par les gouvernements, et en sapant la crédibilité dont jouit le Canada sur les marchés financiers et commerciaux internationaux.

La réalisation de notre objectif sur le plan de l'inflation implique que son taux annuel soit ramené à 5 %. Même si le rythme modéré de l'inflation est susceptible de se maintenir jusqu'à la fin de 1984, nous ne saurions être aussi optimistes pour les années ultérieures. Puisque nous nous attendons à ce que les prix des produits de base et de l'énergie augmentent à compter de cette date, il se pourrait que nous soyons confrontés à de sérieuses difficultés. Il pourrait s'avérer difficile en effet d'éviter que l'accroissement de la demande globale ne soit en grande partie absorbé par des augmentations de coûts et de prix. Si tel était le cas, la croissance de la production réelle serait insuffisante pour que les objectifs d'emplois soient atteints. Le Conseil appuie donc l'adoption de mesures par les deux paliers de gouvernement qui auraient pour but de surveiller l'évolution des prix et d'encourager une certaine retenue de la part des travailleurs et du patronat. Les pouvoirs publics pourraient par exemple attirer l'attention sur les situations abusives, exercer des pressions ou encore prendre des mesures spéciales dans certains cas. À cet égard, il sera important de tenir compte du cadre des relations de travail et de la négociation collective; les politiques gouvernementales destinées à influencer l'évolution des coûts et des prix devraient donc faire l'objet de consultations préalables avec le monde du travail et les associations d'employeurs. De plus, comme nous l'avons indiqué en de nombreuses occasions dans le passé, la façon la plus efficace de limiter les augmentations arbitraires de prix consiste à ouvrir les marchés à une concurrence accrue, autant de la part de producteurs nationaux qu'étrangers. Cela pourrait prendre la forme, à mesure que la reprise se poursuit, d'initiatives appropriées en vue de réduire davantage les

barrières commerciales, et de mesures destinées à renforcer la politique de concurrence.

Épargne intérieure

Cela nous amène à aborder une autre préoccupation liée à l'activité de plus en plus grande du Canada sur les marchés financiers internationaux en tant qu'emprunteur et bailleur de fonds. Le Canada a toujours compté sur le capital étranger pour une partie importante de son investissement net, si bien que le nombre d'entreprises de propriété étrangère dans les secteurs de la fabrication, de la métallurgie et des mines y est plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Ces dernières années, toutefois, le taux d'épargne des Canadiens a augmenté fortement et l'on a enregistré des sorties substantielles de capitaux d'investissement, ainsi qu'une hausse marquée des prêts à l'étranger consentis par des institutions financières canadiennes; ce mouvement s'est accompagné d'un certain recul de la propriété étrangère au pays. Il est normal, à mesure qu'un pays progresse sur le plan industriel, que sa capacité d'épargne augmente et lui permette ainsi de devenir plus autonome et de réagir plus librement aux possibilités commerciales qui se présentent tant à l'étranger que sur son propre marché. En encourageant le développement d'une épargne intérieure abondante, canalisée par l'intermédiaire de caisses de retraite et de titres de placement sur le marché privé, on développe du même coup un substitut intéressant au financement public. À partir de ces considérations, nous proposons un objectif en matière d'épargne intérieure au terme duquel le taux d'épargne devrait être assez élevé pour limiter à environ 2 % du PNB, ou moins, les rentrées nettes de capitaux au Canada.

À première vue, les intérêts à court et à moyen termes des Canadiens en matière d'épargne semblent diverger. Le ralentissement des dépenses de consommation est l'une des principales raisons expliquant la sévérité de la récession de 1981 et 1982, et pourquoi la reprise, quoique prometteuse, ne se soit pas plus fermement engagée. Il faut bien sûr reconnaître que la croissance léthargique des dépenses de consommation n'est pas indépendante du déclin du revenu disponible en termes réels. Mais la proportion exceptionnellement élevée de leur revenu disponible que les ménages canadiens ont consacré à l'épargne est un fait que l'on ne saurait ignorer. Cette situation résulte à la fois des taux d'intérêt élevés et de la réticence des Canadiens – devant la gravité et l'étendue du chômage – à prendre des engagements susceptibles d'avoir des répercussions durables sur leur niveau de vie futur. À court terme, une réduction du taux d'épargne personnelle (et, par conséquent, une augmentation des dépenses de consommation) serait largement bénéfique pour l'économie canadienne.

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, la prise en considération des besoins futurs d'investissement du Canada de même que des perspectives de croissance et des facteurs qui influencent la balance des paiements, milite, à plus long terme, en faveur de taux d'épargne moyens élevés, tant pour les particuliers que dans le secteur des entreprises. Il importe également de veiller à ce que l'allocation de l'épargne entre les différentes activités économiques soit aussi efficace que possible.

Les programmes sociaux

Au chapitre 4, nous avons vu comment certains programmes sociaux ont atténué les rigueurs de la récente récession et réduit les risques de tensions sociales. Dans une perspective internationale, le Canada apparaît comme un pays favorable à l'initiative et à l'esprit d'entreprise, offrant de grandes possibilités et disposant de compétences humaines et de vastes ressources et étendues géographiques encore inexploitées; il est également perçu comme un pays dont les réalisations en matière d'enseignement, de santé, de sécurité du revenu et de protection de l'environnement se comparent avantageusement à celles des autres pays industrialisés. Même si les Canadiens peuvent être fiers de ces réalisations, elles comportent encore certaines lacunes. Il y a des domaines où une réforme des modalités d'application ou de l'orientation des programmes, ou encore de leur structure de financement, pourrait susciter une plus grande efficacité et procurer des avantages accrus tout en réduisant les coûts.

En examinant les changements qui pourraient être apportés aux programmes sociaux tels qu'ils existent, il importe de prendre l'ensemble des coûts et des avantages en considération, qu'ils soient d'ordre public ou privé. À notre avis, il faut également reconnaître les mérites des programmes qui sont accessibles à tous les Canadiens, sans discrimination ni privilèges. Il n'a pas toujours été facile de déterminer où commencent et se terminent les responsabilités respectives du gouvernement fédéral et des provinces, mais la Confédération canadienne a été bâtie et préservée grâce à un effort collectif fondé sur le sens du partage et de la considération mutuelle. Il est important de préserver cet esprit de cohésion. Tout comme par le passé, la prospérité future des Canadiens dépendra dans une large mesure du maintien d'un juste équilibre dans leurs aspirations économiques et sociales.

Politiques et modalités

Comme nous l'avons déjà souligné, une distinction doit être faite entre les mesures à court terme destinées à accélérer le processus de la reprise et celles qui permettront à l'économie canadienne de réaliser à moyen et à long termes tout ou partie des objectifs que nous avons présentés.

Les aspects budgétaire et monétaire

Le fait que notre pays bénéficie à l'heure actuelle d'une balance commerciale fortement excédentaire et que les niveaux des taux d'intérêt au Canada soient, tout comme aux États-Unis, élevés en comparaison de ceux des autres pays de l'OCDE a suscité, parallèlement au renforcement du dollar américain, une appréciation du dollar canadien par rapport aux devises de la plupart des autres pays de l'OCDE. Il semble que l'on ait délibérément pratiqué une politique de soutien monétaire en vue de maintenir le taux de change du dollar canadien à son niveau actuel. Dans une perspective à plus long terme et considérant les objectifs que nous avons proposés, nous estimons que le taux de change du dollar canadien devrait pouvoir fluctuer en fonction de l'évolution de la situation financière et commerciale internationale. Même si une telle politique devait se traduire par une plus grande instabilité des prix des importations et alimenter temporairement l'inflation, nous croyons qu'il est plus important de maintenir un rythme de croissance qui permettra à l'économie canadienne d'atteindre plus facilement les autres objectifs retenus.

Pour réaliser une croissance vigoureuse et contenir l'inflation, la stratégie poursuivie doit aller au-delà de mesures restrictives et d'interventions portant sur le taux de change; elle doit par ailleurs s'appuyer sur une politique monétaire équilibrée qui, plutôt que de s'articuler autour d'un objectif unique, prendra simultanément en considération les éléments ayant trait à la masse monétaire, au rythme de circulation de la monnaie, ainsi que les taux d'intérêt réels et nominaux. Le long débat, parfois stérile, qui a opposé dans le passé les partisans d'une stratégie monétariste à ceux qui préconisaient le recours aux outils budgétaires traditionnels pour influencer la demande globale nous incite à conclure que la solution doit résider dans la recherche d'un équilibre judicieux entre ces deux modes d'intervention. S'il est une leçon fondamentale à tirer de l'expérience récente, c'est que, si la poursuite d'une politique restrictive à la fois en matière monétaire et budgétaire a suffisamment d'impact pour ralentir l'inflation, cela se fait au prix d'une baisse considérable de la production et de l'emploi. Puisque nous jugeons souhaitable que le gouvernement fédéral cherche à réduire son déficit, nous croyons qu'il devrait continuer à pratiquer une certaine rigueur budgétaire. Toutefois, nous pensons également que, lorsque les circonstances s'y prêtent, la Banque du Canada devrait être disposée à faire preuve d'une plus grande souplesse dans sa gestion monétaire. Il lui faudrait alors accroître la masse monétaire ou son rythme de circulation, ce qui se traduirait par une réduction des taux d'intérêt réels et nominaux. Une telle stratégie, reposant à la fois sur une modération budgétaire et une légère expansion monétaire, serait interprétée comme étant un signal des autorités compétentes selon lequel elles entendent favoriser les investissements et la croissance, en souhaitant que l'initiative vienne principalement du secteur privé.

Cela n'exclut pas la possibilité d'accroître les dépenses, en termes réels, dans certains domaines. Ainsi, nous nous réjouissons de l'adoption par le gouvernement fédéral du système des enveloppes utilisé pour planifier ses dépenses et qui favorise l'établissement de priorités, une meilleure allocation des ressources budgétaires et une plus grande imputabilité. Nul doute que dans les années à venir, l'accent sera mis sur les dépenses ou les stimulants fiscaux qui contribueront directement à la croissance économique et à la réduction du chômage, tout simplement parce que le gouvernement sera à même d'en récupérer une bonne partie sous la forme de recettes accrues et d'une diminution des prestations d'assurance-chômage. En conséquence,

1 Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les provinces suivent une ligne de conduite prudente dans la gestion de leurs programmes de dépenses, qu'ils établissent leurs priorités suivant les principes des enveloppes budgétaires et que ces priorités soient axées sur l'accélération de la croissance économique et sur la diminution du chômage.

Bien sûr, la manière dont les fonds publics seront dépensés dépendra, dans une large mesure, des décisions prises quant au niveau des services publics et des paiements de transfert, et au partage des responsabilités entre les deux paliers de gouvernement. Au sein d'une confédération, il est inévitable que les perceptions diffèrent en ce qui concerne les besoins et les priorités de dépenses. Mais les différends qui ont opposé les autorités fédérales et provinciales se sont trop souvent révélés stériles et vains. Il est essentiel que les deux ordres de gouvernement collaborent pour en arriver à s'entendre sur des objectifs communs et des mécanismes de financement. Le niveau des services offerts au public dans le cadre des programmes à frais partagés doit être en rapport avec les ressources disponibles, même si l'infrastructure servant à dispenser ces services varie quelque peu d'une province à l'autre.

En marge des préoccupations touchant les limites de la responsabilité budgétaire, nous sommes d'avis qu'il est essentiel de maintenir des normes élevées pour les programmes universels dans les domaines de la santé, de l'enseignement et de la sécurité sociale, et qu'à cet égard, le gouvernement fédéral et les provinces devraient pouvoir en arriver à un accord. Si l'on réussit à atteindre les objectifs de croissance que nous avons mis de l'avant, il sera difficile de justifier la suppression ou la réduction du niveau et de la qualité des services présentement disponibles; il sera même possible, dans certains cas, d'en améliorer les modalités d'application.

Il y a risque que la reprise économique et la croissance qui l'accompagne soient compromises par une politique monétaire trop résolument axée sur le maintien de taux d'intérêt réels élevés, dont l'effet serait de freiner la consommation et l'investissement nécessaires à une croissance soutenue. L'opinion de la plupart des experts est que la politique monétaire doit s'articuler principalement sur la situation des marchés financiers, tout en suivant de près l'évolution de la masse monétaire, la vitesse de circulation de la monnaie et celle des taux d'intérêt nominaux. Dans cette optique, le taux d'intérêt réel n'est que le produit d'une opération statistique, auquel on arrive *a posteriori* en comparant les taux d'intérêt nominaux avec le taux d'inflation observé. À ce titre, il ne peut pas servir *a priori* dans la formulation d'une politique monétaire globale. Bien que nous partagions le bien-fondé de cet argument, il n'en demeure pas moins que les épargnants et les investisseurs s'intéressent au premier chef au taux d'intérêt réel plutôt qu'au taux nominal. En outre, les changements de prix importants peuvent être prévus dans la plupart des cas. C'est pourquoi, dans l'optique du redressement économique,

2 Nous recommandons que la Banque du Canada s'engage, dans le cadre d'une politique budgétaire relativement rigoureuse et prudente, à pratiquer une politique monétaire visant à maintenir le taux d'intérêt réel à un niveau compatible avec nos objectifs.

Nous sommes évidemment conscients qu'il est difficile, sinon impossible, de dissocier l'orientation de la stratégie monétaire du Canada de celle de la Réserve fédérale des États-Unis sans provoquer des variations substantielles dans les mouvements de capitaux et dans le taux de change du dollar canadien. Toutefois, dans la mesure où les Canadiens pourront réaliser à long terme l'objectif proposé sur le plan du taux d'épargne, il y aura peut-être moins lieu de se préoccuper de la nécessité d'attirer des investissements étrangers. Par ailleurs, même si une détérioration éventuelle du taux de change risque de susciter des pressions inflationnistes au Canada, elle pourrait également stimuler, dans une certaine mesure, les exportations et l'emploi.

Politiques de revenus et inflation

En ce qui concerne l'inflation, il semble évident que la dernière récession, l'affaissement des prix mondiaux du pétrole ainsi que les sacrifices qu'ont dû s'imposer un grand nombre de Canadiens sont tous des facteurs qui ont contribué à réduire les attentes inflationnistes et à modifier les rapports entre la dynamique de la concurrence, les variations dans les termes de l'échange, les gains de productivité et les taux moyens d'augmentation des profits et des salaires nominaux. Un ralentissement de l'inflation, tout comme son accélération, produit inévitablement des gagnants et des perdants. Il importe alors de chercher à faciliter la transition, en tenant compte des gains communs que l'on espère réaliser grâce à une plus grande stabilité des prix.

Certains affirment qu'en plus de la rigueur de la récession, le programme gouvernemental des 6 et 5 %, auquel sont venus s'ajouter les programmes de limitation des salaires et des prix dans les provinces, a grandement contribué à dégonfler les attentes des divers agents économiques. D'autres souhaiteront institutionnaliser de tels programmes de restrictions en les rendant encore plus rigoureux. Nous ne sommes pas de cet avis. Nous croyons que tous les secteurs de l'économie devraient se partager la responsabilité de maintenir l'inflation à un faible niveau tout en favorisant une croissance aussi forte que possible de la production et de l'emploi. Nous croyons qu'en plus des restrictions budgétaires appliquées par les gouvernements, le secteur privé doit faire preuve de modération, notamment sur le plan des prix et des négociations salariales entre employeurs et employés; une surveillance étroite et sélective s'impose donc à cet égard, de façon à prévenir les situations qui pourraient déclencher une reprise de l'inflation.

Au Canada, le système de négociation collective est fondé sur l'accréditation d'unités locales et la négociation de contrats de travail à ce palier. La plupart des ententes négociées reflètent donc en général les réalités commerciales immédiates auxquelles se trouve confrontée l'entreprise en cause. Mais dans le cas du secteur public ou des entreprises qui ont une certaine emprise sur le marché, où les salaires et les autres coûts peuvent être facilement répercutés par des augmentations de prix ou d'impôt, un certain laxisme de la part de l'employeur lors de négociations peut mener à la conclusion de règlements qui sont sans commune mesure avec les augmentations de productivité et l'intérêt public. Au cours d'une reprise économique, les perspectives de

ventes et de revenus étant nettement meilleures, la ténacité de la partie patronale dans les négociations peut être singulièrement affaiblie. Étant donné que la tendance à procéder par voie de comparaison dans le domaine des relations de travail est tout à fait naturelle, un règlement trop généreux dans un secteur ou une région, tout justifié soit-il, peut cependant créer un précédent susceptible d'influencer d'autres groupes en négociation ou d'autres arbitres, amorçant ainsi une spirale inflationniste des prix et des salaires. Nous estimons qu'en de telles circonstances, les gouvernements ont le devoir d'agir et de se montrer ferme, surtout dans les domaines où ils peuvent exercer une influence déterminante. En conséquence,

3 Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les provinces, après consultation des représentants des organisations syndicales et des associations d'employeurs, prennent des mesures pour surveiller l'évolution des prix et des salaires de manière à ce qu'elle soit conforme à la politique de restrictions, tout en conservant la possibilité d'intervenir, lorsque cela semble justifié, afin de maintenir l'inflation au niveau ou au-dessous de l'objectif de 5 %.

Plusieurs trouveront peut-être qu'il s'agit là d'une intrusion indue dans le processus décisionnel normal de l'offre et de la demande sur les marchés concurrentiels, ou n'y verront alors qu'un substitut timide à une réglementation directe des prix et des salaires. Nous croyons cependant que de telles mesures seront nécessaires durant les quelques prochaines années du moins, afin d'empêcher que ne se développe à nouveau une psychose inflationniste. À vrai dire, la démarche proposée ici est une forme d'intervention plus souple et moins dirigiste que les politiques de revenus plutôt radicales préconisées par certains ou encore celles qui ont été appliquées par la Commission de lutte contre l'inflation au milieu des années 70. Le type de mesures que nous envisageons aurait l'avantage de laisser les prix et les salaires fluctuer selon les conditions de l'offre et de la demande et l'évolution de la conjoncture internationale, tout en freinant effectivement les comportements excessifs qui pourraient favoriser un retour à des hausses du coût de la vie supérieures à 10 %.

Un examen de la situation récente au Canada vient corroborer l'opinion voulant que la piètre relation d'arbitrage entre l'inflation et le chômage soit le reflet de rigidités qui se sont progressivement installées dans l'économie canadienne. Même si elles sont difficiles à mesurer avec une certaine exactitude, ces rigidités trahissent souvent l'incapacité au sein d'un pays d'en arriver à un accord de principe sur des questions fondamentales. Ainsi, en l'absence d'un véritable consensus autour d'une politique de revenus dont l'application serait essentiellement volontaire – telle celle que nous proposons ici –, il est probable que l'on exigera trop de la politique budgétaire et monétaire en lui confiant la mission d'assurer une croissance soutenue et de maîtriser l'inflation.

À cet égard, nous entrevoyons de nouveaux défis et de nouvelles possibilités dans le domaine des relations de travail. Certaines des expériences vécues au cours de la récession, alors que les parties patronale et syndicale se sont rapprochées et ont consenti des sacrifices, pourraient bien avoir jeté les bases de nouveaux rapports de confiance qui permettront à ces parties de collaborer à l'avenir de façon plus harmonieuse. On peut espérer qu'une meilleure communication et un sens plus aigu de l'intérêt commun dans un monde en rapide évolution technologique contribueront à atténuer le climat de confrontation et de partisanerie étroite qui a caractérisé certaines pratiques de la négociation collective dans le passé. À l'échelle nationale, on a pu observer dernièrement plusieurs cas où travailleurs et employeurs ont œuvré dans un esprit de concertation, et l'on semble être de plus en plus conscient de la nécessité d'établir des relations fructueuses tant dans le processus de négociation collective qu'en regard des responsabilités que doivent se partager le monde du travail et le patronat dans la lutte à l'inflation, la ranimation de la croissance de l'emploi et la préservation de la position concurrentielle du Canada. À défaut d'y parvenir, des pressions pourraient surgir en vue de recourir à des mesures plus coercitives et plus dirigistes.

Mais les mesures destinées à atténuer les rigidités dans l'économie canadienne dépassent le seul cadre des politiques de revenus. Dans de nombreux secteurs, les décisions relatives à la production, aux prix et à la commercialisation sont de plus en plus insensibles aux conditions qui prévalent sur les marchés nationaux et internationaux. La politique de concurrence et la réforme de la réglementation n'ont pas suivi l'évolution du marché. Des barrières géographiques ont été érigées et la mobilité de la main-d'œuvre semble avoir été réduite. Le Canada s'est joint à d'autres pays pour pratiquer une certaine forme de protectionnisme, en recourant à des barrières non tarifaires, ainsi qu'à des accords contractuels et préférentiels spéciaux entre partenaires commerciaux. Sur le plan politique, le manque de souplesse des institutions est également manifeste. Dans les relations fédérales-provinciales, par exemple, l'incapacité d'en arriver à un consensus est l'un des principaux facteurs à l'origine des difficultés qui menacent l'intégrité future des systèmes d'enseignement et de soins de santé au Canada.

Les correctifs qui s'imposent finiront par être apportés, mais ils se révéleront moins coûteux et moins pénibles si l'on instaure une plus grande souplesse dans les rouages de l'économie. Ce qu'il nous faut dès maintenant – même s'il peut sembler s'agir d'un truisme banal – c'est manifester un engagement plus déterminé, reposant sur un processus de concertation, en vue de renforcer les mécanismes de la concurrence au sein de l'économie canadienne. En effet, pour que les Canadiens puissent réaliser des objectifs économiques tels que ceux que nous avons identifiés, le véritable défi à relever consistera à transformer ce truisme en une action commune et concrète dans divers domaines. Ainsi, en vue de contribuer à résoudre les problèmes suscités par les rigidités actuelles de l'économie,

4 Nous recommandons que les gouvernements

- **continuent d'accorder une importance prioritaire à la réforme de la réglementation et à la recherche de mécanismes susceptibles de rendre les prix réglementés plus sensibles à l'évolution du marché;**
- **favorisent la concurrence au sein de l'industrie et saisissent toutes les occasions pour faire régresser les pratiques protectionnistes, et que le gouvernement fédéral, en particulier, adopte une nouvelle loi sur la concurrence visant à supprimer les barrières à l'entrée dans diverses activités et fournissant des garanties adéquates lorsque des fusions de sociétés sont susceptibles de limiter la concurrence;**
- **envisagent de nouveaux moyens d'assouplir les mécanismes de détermination des prix et d'affectation des ressources dans le secteur de l'agriculture, tout en préservant les revenus et la viabilité financière des exploitants agricoles;**
- **unissent leurs efforts pour alléger la réglementation dans le secteur énergétique.**

Ces recommandations sont nécessairement de portée générale. Elles ne s'adressent pas uniquement aux gouvernements, même s'ils sont par nature les principaux intéressés dans l'administration de ces politiques. La mise en œuvre des recommandations qui précèdent nécessitera la collaboration de nombreux groupes concernés à travers le pays, ainsi qu'une attitude positive de leur part; ces groupes devront troquer d'illusoires intérêts à court terme pour les possibilités qu'offre à plus long terme un régime de marché plus souple et plus dynamique.

Encourager l'épargne

Nous avons déjà souligné la nécessité à long terme pour les Canadiens d'épargner une plus grande part de leurs revenus pour répondre aux besoins d'investissement du pays. Les investisseurs institutionnels ont toujours été relativement prudents au Canada. Certains des règlements actuels qui s'appliquent à divers types d'institutions financières (compagnies d'assurance-vie, sociétés de fiducie et caisses de retraite) visent à limiter les placements dans le capital-actions des PME. D'autres règlements, qui portent sur le type d'entreprises dans lesquelles des fonds peuvent être investis, sur le pourcentage maximum de l'actif pouvant être investi dans une seule entreprise et sur le pourcentage maximum du capital-actions d'une société qui peut être acquis, sont destinés à garantir le niveau de rendement et l'intégrité financière des établissements en cause, ainsi qu'à protéger les déposants. En fait, si l'on se réfère à l'expérience récente de certaines institutions ontariennes de dépôts impliquées dans le financement d'opérations immobilières, on pourrait faire valoir la nécessité de renforcer plutôt que d'assouplir les règlements qui protègent les épargnants. Nous croyons néanmoins qu'il y a place pour une modeste réforme dans ce domaine. Nous réitérons, par conséquent, une recommandation contenue dans notre rapport sur les prêts et les cautions de l'État[1] :

5 Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les provinces modifient l'orientation de leurs politiques en vue de favoriser l'augmentation de la proportion des fonds propres dans la structure financière des entreprises canadiennes, et notamment celle des PME.

Les mesures budgétaires en ce sens annoncées récemment nous paraissent prometteuses et nous recommandons fortement que l'on continue d'accorder un traitement fiscal favorable aux dividendes tirés des placements dans les titres canadiens. En outre, nous croyons, même si le rythme de la montée des prix s'est ralenti, que les distorsions causées par l'inflation dans les méthodes de recouvrement de l'impôt sur les sociétés demeurent substantielles, et qu'il serait plus approprié de calculer cet impôt sur les bénéfices réels plutôt que sur les bénéfices nominaux. Nous estimons aussi qu'il y aurait lieu d'adopter certains stimulants supplémentaires dans le cadre de l'impôt sur le revenu des particuliers. Depuis un certain nombre d'années, le montant que les contribuables peuvent déduire au titre de leurs cotisations à des caisses de retraite enregistrées et à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) est effectivement plafonné. La déduction maximale, inchangée depuis 1976, est à l'heure actuelle de 3 500 dollars dans le cas des caisses de retraite enregistrées et de 5 500 dollars pour les cotisations à des REER. Étant donné les taux d'inflation que nous avons connus depuis, la valeur réelle de ce stimulant à l'épargne a diminué de près de 50 %. Pour lui redonner sa valeur réelle originale, il serait nécessaire de porter les déductions maximales à plus de 6 500 et 10 000 dollars, respectivement. Cette exemption

toucherait toutefois un groupe relativement restreint de contribuables et, selon une première estimation, elle ferait perdre environ 1 milliard de dollars en recettes fiscales au gouvernement fédéral. Une option peut-être plus prometteuse pourrait être l'extension de la couverture des régimes de retraite privés, qui sera examinée, parmi d'autres questions liées à la réforme des pensions, par un comité parlementaire fédéral. Quoi qu'il soit, nous sommes d'avis que le gouvernement dispose d'une certaine marge de manœuvre pour réformer les déductions fiscales actuellement permises pour les cotisations à des caisses de retraite enregistrées ou à des REER. En conséquence,

6 Nous recommandons que, dans la mesure où la situation budgétaire le permettra, le gouvernement fédéral favorise un accroissement de l'épargne des personnes en relevant périodiquement les plafonds applicables aux déductions permises au titre des cotisations versées à des caisses de retraite enregistrées ou à des REER dans le calcul de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Le marché du travail

Nous avons souligné que le problème du chômage restera l'une des préoccupations fondamentales des Canadiens à moyen terme, et nous avons émis l'avis qu'il est peu probable que les politiques actuelles aux paliers fédéral et provincial suffisent à ramener le chômage en dessous de la barre des 10 % avant de nombreuses années. Dans notre rapport sur la situation du marché du travail, nous avions recommandé la mise en œuvre d'un programme de création d'emplois pour le secteur privé comportant un système de crédits d'impôt et, à plus long terme, des subventions directes au titre des salaires[2]. De tels programmes ont déjà été mis à l'essai sous diverses formes au Canada et à l'étranger. Les personnes principalement visées par ce genre de mesures seraient celles qui assument une part disproportionnée du fardeau du chômage, en particulier les chômeurs à long terme.

Au chapitre 4, nous avons souligné la tendance de plus en plus marquée à utiliser les fonds de la caisse de l'assurance-chômage pour créer des emplois, surtout depuis la dernière récession. La mise en œuvre de tout nouveau programme d'envergure destiné à promouvoir l'emploi, dont le financement serait assuré par la caisse de l'assurance-chômage, exigerait la conclusion préalable d'une nouvelle entente à cet effet entre le gouvernement fédéral, les employeurs et les travailleurs. La fusion, il y a quelques années, du ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration et de la Commission d'assurance-chômage traduisait la volonté implicite des autorités de regrouper l'ensemble des questions touchant le marché du travail (le placement, la formation et le ressourcement de la main-d'œuvre, et la création d'emplois) et la protection du revenu des personnes en chômage. Du fait que la caisse de l'assurance-chômage est en majeure partie financée par les cotisations des employeurs et des employés, celles-ci donnant droit comme on le sait à des prestations bien définies lorsqu'un cotisant tombe en chômage, la caisse a toujours été administrée distinctement des fonds consacrés aux programmes de main-d'œuvre. Il est normal que l'on cherche à utiliser les fonds de la caisse de l'assurance-chômage pour créer des emplois et financer des programmes de travail partagé, bien que cette façon de procéder soulève maintes difficultés d'ordre juridique ou autre.

Au cours des dernières années, ce sont les petites entreprises qui ont été à l'origine de la majorité des nouveaux emplois créés dans le secteur privé. L'un des principaux problèmes auquel ont eu à faire face les divers programmes de création d'emplois mis à l'essai – y compris, en fait, ceux que le Conseil a recommandés dans le passé – est que bon nombre de petites entreprises n'y sont pas intéressées. Un système de crédits d'impôt n'est guère attrayant lorsqu'une entreprise acquitte peu ou pas d'impôt; en outre, les programmes de subventions directes sur les salaires imposent un lourd fardeau administratif à celles qui désirent s'en prévaloir.

Il y a toujours un écart important entre le salaire brut payé par l'employeur et le salaire net reçu par l'employé, compte tenu des coûts d'embauche et des cotisations que doit verser l'employeur à divers titres, notamment en vertu des régimes de retraite et d'assurance-chômage. En fait, plus cet écart est important et plus l'embauche du personnel s'avère être une opération coûteuse et peu intéressante, tant pour l'employeur que pour l'employé. Le gouvernement a la possibilité de modifier l'amplitude de cet écart lorsqu'il instaure des programmes de création d'emplois. S'agissant de l'employeur, il peut en effet réduire le coût total de sa main-d'œuvre. Quant aux employés, il peut prévoir des dispositions qui seront un facteur d'incitation au travail plutôt qu'à percevoir des prestations d'assurance-chômage. Si l'écart parvient à être réduit, les coûts d'embauche diminueront et un plus grand nombre d'emplois s'avéreront disponibles.

Lorsque l'on compare les sommes qui sont couramment affectées au paiement des prestations d'assurance-chômage (et dont le montant sera vraisemblablement de 11 ou 12 milliards de dollars cette année), au milliard de dollars consacré au programme de création d'emplois géré par Emploi et Immigration Canada afin de réintégrer les titulaires de

ces prestations au marché du travail, on est nécessairement conduit à se demander s'il n'y aurait pas lieu de concevoir des mécanismes plus efficaces, permettant d'affecter une proportion plus substantielle de ces ressources à la promotion de l'emploi. Les prestations moyennes dont bénéficient les sans-emploi au titre de l'assurance-chômage sont d'environ 150 dollars par semaine, soit pratiquement le même montant que celui de la subvention accordée aux employeurs par Emploi et Immigration Canada pour chaque emploi créé. En dépit de cette similitude, les deux programmes semblent être totalement distincts. S'ils étaient combinés, un peu à l'instar de ce qui se fait en Allemagne de l'Ouest, les fonds accumulés aussi bien que les crédits qui reviennent à chaque cotisant pourraient être utilisés, selon les circonstances, pour créer des emplois, dispenser des programmes de formation professionnelle ou indemniser les chômeurs. Les expériences antérieures de création d'emplois et le programme RELAIS de 1982-1983 montrent que les employeurs sont disposés à offrir de nouveaux postes dès lors que l'on allège sensiblement le coût de leur masse salariale. Il est vraisemblable qu'il en irait de même en ce qui concerne la formation professionnelle.

Dans cette perspective, nous avons été séduits par la suggestion de l'un de nos collègues du Conseil, qui consiste à combiner les prestations d'assurance-chômage à un système de bons d'emploi. En vertu d'un tel système, l'employeur qui décide d'embaucher un travailleur admissible à des prestations d'assurance-chômage aurait la possibilité d'être remboursé d'une partie de ses coûts salariaux par le gouvernement fédéral. Chaque prestataire de l'assurance-chômage serait en effet porteur de bons d'emploi valables pour une période définie et dont le montant pourrait être encaissé par son nouvel employeur. Les coûts de ce programme seraient financés à même les ressources de la caisse de l'assurance-chômage dont les disponibilités pourraient en outre, et si le besoin s'en faisait sentir, être augmentées des montants qui sont d'ores et déjà affectés aux programmes de création d'emplois ou susceptibles de l'être. Les avantages d'un tel mécanisme sont évidents. Le coût d'embauche des employeurs serait réduit. Il ne serait pas nécessaire de mettre en place un nouvel appareil administratif puisque la gestion de ce programme pourrait être effectuée à partir de structures existantes. Il serait, par ailleurs, particulièrement bien adapté aux besoins des PME, qui seront la principale source de croissance de l'emploi au cours des années 80, et constituerait pour les chômeurs un moyen d'« acheter » leur emploi, ce qui devrait les aider à trouver du travail.

Nous sommes conscients des difficultés que cette formule comporte, comme de celles qui existent dans tout autre programme de création d'emplois. Un tel système favoriserait sans aucun doute l'embauche de prestataires de l'assurance-chômage aux dépens des nouveaux arrivants sur le marché du travail. De plus, il est difficile de prévoir combien de travailleurs continueront d'être employés une fois qu'ils auront épuisé leurs bons d'emploi. Il n'est pas exclu par conséquent qu'on ne parvienne, en dernière analyse, qu'à transférer le fardeau du chômage d'un groupe à un autre plutôt qu'à réduire le nombre total des sans-emploi. Il est manifeste qu'un système de ce genre soulève plusieurs questions.

Compte tenu des possibilités de développement de notre économie, la situation qui prévaut aujourd'hui et qui consiste à verser, chaque mois, environ 1 milliard de dollars en prestations à près de 1,5 million de chômeurs, alors que les programmes de création d'emplois ne bénéficient que de sommes beaucoup plus modestes, nous apparaît néanmoins comme tout à fait anormale. En conséquence,

7 Nous recommandons que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les représentants des organisations syndicales et des associations d'employeurs, étudie la possibilité de restructurer le système d'assurance-chômage de manière à l'intégrer beaucoup plus efficacement aux programmes de création d'emplois et de formation professionnelle, et qu'il considère la possibilité de fournir aux prestataires de l'assurance-chômage des bons d'emploi couvrant, en partie ou en totalité, les coûts salariaux des employeurs éventuels.

Si la formule des bons d'emploi s'avère intéressante pour favoriser la création d'emplois, elle peut l'être tout autant pour le recyclage de la main-d'œuvre. Dans le rapport que nous avons consacré au marché du travail, nous nous étions préoccupés des pénuries éventuelles de travailleurs dans certaines qualifications professionnelles indispensables au développement de plusieurs secteurs d'activité et, en particulier, des industries à haute technologie. Le risque de telles pénuries pourrait réapparaître avec l'affermissement de la reprise économique. Nous estimons par conséquent qu'Emploi et Immigration Canada, de concert avec les provinces, devrait remettre l'accent sur l'amélioration des qualifications professionnelles dans le cadre de ses programmes de planification et de formation de la main-d'œuvre. De nombreuses personnes sont déjà inscrites à des cours de recyclage. L'instauration d'un système de bons permettrait à ceux qui ont travaillé pendant des périodes relativement longues et qui, à ce titre, ont abondamment cotisé à la caisse de l'assurance-chômage, de bénéficier d'une priorité d'accès aux

programmes de recyclage dans l'éventualité où ils seraient mis à pied, ou que leur actuelle qualification s'avérerait désuète. Dans cet ordre d'idées,

8 Nous recommandons qu'à la faveur de la révision du régime d'assurance-chômage proposée ci-haut, on envisage de permettre aux travailleurs d'accumuler des droits au remboursement des coûts du recyclage professionnel et de la recherche d'un nouvel emploi, sans atteinte à leurs prestations régulières ou prolongées d'assurance-chômage. Étant donné que de telles dispositions conféreraient la priorité, en matière de recyclage professionnel, aux travailleurs plus âgés forcés de quitter définitivement leur emploi dans un secteur traditionnel, il conviendrait d'y adjoindre d'autres programmes destinés à répondre aux besoins des travailleurs plus jeunes et de ceux qui n'auront pas ou peu accumulé de tels droits.

Nous n'avons pas évalué les coûts de ces propositions; nul doute qu'ils dépendent de la plus ou moins grande portée des programmes envisagés et c'est à ceux qui en feront éventuellement l'étude qu'il appartiendra d'y procéder. On admettra toutefois que, si le Canada continue d'enregistrer des taux de chômage supérieurs à 10 %, les contraintes budgétaires imposées par le régime d'assurance-chômage ainsi que les pressions qui s'exerceront en faveur d'efforts accrus de création d'emplois et de formation demeureront très fortes. Il faut en outre prendre en considération les pertes de production et de recettes fiscales associées à un chômage élevé. Certains peuvent être sceptiques à l'égard de la formule des bons d'emploi ou celle des droits de formation, et les rejeter. Précisons toutefois que ce n'est pas tant ces formules elles-mêmes que nous préconisons qu'une révision plus fondamentale des objectifs des programmes de main-d'œuvre au Canada – en regard desquels le régime d'assurance-chômage doit continuer de servir de filet de protection – ainsi que de la raison d'être d'un régime contributoire assorti de droits et de responsabilités de la part de ceux qui y participent financièrement (y compris le gouvernement fédéral). Une telle révision soulève également la question des choix budgétaires, puisque les programmes d'emploi et de formation sont financés pour l'essentiel à même les recettes générales du gouvernement, alors que la majeure partie des prestations d'assurance-chômage proviennent des cotisations versées par les employeurs et les employés. Sans vouloir préjuger d'un examen plus poussé de ces considérations, une chose nous apparaît évidente : tous comptes faits, il serait moins coûteux de s'efforcer de remettre les gens au travail ou d'accroître utilement leurs compétences que de maintenir des ressources inactives. Le meilleur moyen d'y arriver est de chercher à replacer l'économie sur sa trajectoire de croissance normale. Mais, ce faisant, il est évident qu'il y a place pour un réexamen des options fondamentales dont nous disposons en matière d'emploi, de formation et de chômage.

Les problèmes sociaux

Au chapitre 4, nous avons vu comment fonctionnaient divers programmes de sécurité du revenu pour les personnes qui bénéficient de prestations du Régime d'assistance publique du Canada ou qui ont besoin d'aide pour se loger convenablement. Nous en sommes venus à la conclusion que, même si le régime d'assistance publique du Canada est raisonnablement généreux en fonction de critères internationaux, un taux de chômage très élevé et l'augmentation rapide du nombre de familles monoparentales a constitué un lourd fardeau pour les budgets de la plupart des ministères provinciaux chargés d'administrer les programmes d'aide sociale. Nous avons également souligné les problèmes qui se posent dans certaines provinces en raison de l'absence de mécanismes de transition adéquats qui permettraient aux assistés sociaux d'accepter un emploi régulier ou à temps partiel, sans se trouver fortement pénalisés par un taux effectif de récupération fiscale très élevé. Par conséquent,

9 Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les provinces réexaminent les dispositions du Régime d'assistance publique du Canada en vue de faciliter aux assistés sociaux l'accès à des emplois à temps plein ou à temps partiel sans qu'ils ne soient pénalisés indûment sur le plan financier et que, le cas échéant, ils envisagent d'instaurer des programmes de transition semblables à ceux qui ont été adoptés dans plusieurs provinces.

Nous avons aussi souligné l'engagement de tous les gouvernements d'assurer un logement adéquat aux Canadiens. Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la SCHL, a offert une aide considérable aux familles à faible revenu en mettant à leur disposition des logements publics ou des logements fortement subventionnés. Ces mesures viennent s'ajouter aux autres programmes fédéraux d'aide au logement qui s'adressent aux futurs propriétaires de maisons par le biais de la déduction d'impôt permise pour les cotisations versées à un régime enregistré d'épargne-logement et les subventions accordées de temps à autres aux acheteurs d'une première maison. Nous croyons néanmoins que, dans sa forme actuelle, l'aide que la SCHL accorde aux familles à faible revenu qui occupent des logements locatifs est mal orientée et qu'une trop grande proportion des avantages consentis va vers les familles à revenu moyen. Pour les personnes et les familles qui ont un

sérieux problème de logement, le coût par unité est beaucoup trop élevé par rapport à leurs besoins. En conséquence,

10 Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les provinces envisagent la possibilité de recourir aux allocations de logement comme principal moyen d'aider les familles à faible revenu à se loger convenablement.

Nous reconnaissons bien sûr que des allocations de logement sont déjà versées par l'intermédiaire de certains programmes provinciaux et municipaux, et que le réseau de logements subventionnés mis en place dans le cadre de la LNH ne peut être purement et simplement abandonné. Toutefois, nous estimons qu'il serait avantageux de convertir progressivement le système actuel en un régime spécifiquement orienté vers les familles ayant des besoins clairement établis. Quelles que soient les difficultés qu'elles soulèvent sur le plan administratif, il n'a pas encore été démontré que les allocations de logement ne constituent pas un moyen plus efficace et peut-être beaucoup moins coûteux d'assurer un logis convenable aux personnes et aux familles qui sont dans le besoin. De plus, l'efficacité dont fait preuve le secteur privé dans la réalisation et la gestion de projets de logements locatifs, y compris ceux destinés aux familles à faible revenu, pourrait être plus largement mise à contribution.

Nous avons également souligné les progrès accomplis au Canada dans le domaine des soins médicaux. Le système d'assurance-santé s'applique à tous les Canadiens, il est bien implanté dans toutes les provinces et, en comparaison des régimes en vigueur dans les autres pays, il permet d'offrir une gamme de soins très étendue à un coût raisonnable.

Les dépenses de santé au Canada, en proportion du PNB, sont demeurées relativement stables durant toutes les années 70, mais la hausse enregistrée en 1982 a suscité l'inquiétude des deux paliers de gouvernement. Devant la récession et la contraction de leurs recettes fiscales, les gouvernements des provinces ont craint que le système de financement en bloc des soins médicaux, prévu au titre des accords de Financement des programmes établis, ne suffise pas à couvrir les dépenses encourues dans le secteur de la santé; le gouvernement fédéral se doit de faire face à ses responsabilités dans ce domaine. Du même coup, le gouvernement fédéral et une partie du public craignent à juste titre qu'une modification des dispositions actuelles des programmes de soins de santé des provinces ne limite l'accès à ces services ou n'impose aux malades d'assumer une partie substantielle des coûts.

Nous croyons que les gouvernements doivent continuer d'être vigilants dans les efforts qu'ils entreprennent afin de prévenir une augmentation excessive des coûts de la santé, d'autant que le vieillissement graduel de la population sera lui-même à l'origine d'un accroissement de la demande de cette catégorie de services. À notre avis, il reste encore de nombreuses possibilités à explorer pour développer les soins préventifs, dispenser des services médicaux dans des établissements tels que les centres d'hygiène et les cliniques communautaires, et étendre la portée des services paramédicaux. Beaucoup reste à faire également en vue d'améliorer le rendement des installations existantes. Nous soutenons les efforts déployés par les gouvernements et les professionnels de la santé pour identifier et exploiter les économies associées à ces autres modes de prestation de soins de santé ainsi qu'une meilleure efficacité des services déjà en place.

Nous ne sommes cependant pas en faveur d'initiatives provinciales qui auraient pour conséquence de transférer à la charge des malades et des personnes âgées certaines dépenses qui sont présentement couvertes par le Trésor public. Dans plusieurs provinces, des pressions s'exercent pour que l'on transfère au secteur privé une partie du fardeau du financement des soins médicaux. Pour l'instant, trois provinces prélèvent des primes familiales mensuelles, quatre exigent ou songent à exiger des frais journaliers pour les séjours à l'hôpital, et la plupart autorisent les médecins à facturer des honoraires en sus de ceux qui leur sont remboursés en vertu du régime d'assurance en vigueur. Cette dernière pratique semble très répandue en Ontario, en Alberta et en Nouvelle-Écosse.

Il est important d'analyser la question dans une perspective adéquate. Tant que les patients ont la possibilité de choisir entre des médecins qui se sont retirés du régime d'assurance-santé et d'autres qui y participent toujours, et tant que l'accès aux soins médicaux n'est pas remis en cause, les dispositions de la Loi sur la santé du Canada sont respectées. De plus, malgré l'absence de données disponibles à ce sujet, on estime que la facturation d'honoraires supplémentaires, même dans les provinces où cette pratique est courante, n'ajoute guère plus que 4 % aux coûts moyens des provinces au chapitre des soins médicaux. Toutefois, la question des honoraires supplémentaires et des frais journaliers dans les hôpitaux soulève l'inquiétude non pas tant en raison de l'injustice que cette pratique peut comporter à l'heure actuelle, mais parce qu'elle pourrait éventuellement détruire le caractère universel du système de soins de santé au Canada. Lorsque la facturation supplémentaire menace de compromettre l'accessibilité aux soins et qu'elle permet à des médecins, surtout dans les régions éloignées, de tirer profit de

l'absence de concurrence dans leur spécialité, nous croyons qu'elle justifie une intervention. Par conséquent,

11 Nous recommandons que

• le gouvernement fédéral et les provinces continuent de privilégier l'universalité du système d'assurance-santé au Canada et qu'ils explorent les moyens d'améliorer la qualité des services et leur mode de prestation, tout en cherchant à en contrôler les coûts par le recours à des formules moins coûteuses telles celles des services paramédicaux et des soins à domicile;

• les gouvernements provinciaux recueillent des données sur les pratiques actuelles des médecins en matière de facturation supplémentaire;

• les provinces limitent l'application de frais journaliers dans les hôpitaux et que, dans tous les cas où l'accessibilité des services est compromise, elles restreignent aussi la facturation supplémentaire de la part des médecins.

L'éducation est un autre domaine où les Canadiens peuvent être fiers des progrès réalisés durant les dernières décennies. Avec le vieillissement de la génération des enfants de l'après-guerre, on a enregistré une baisse dans le nombre d'élèves inscrits aux niveaux élémentaire et secondaire, ce qui s'est traduit par une certaine stabilisation des dépenses réelles globales. La progression des inscriptions dans les établissements postsecondaires ainsi que du nombre d'étudiants à temps partiel a certes été un facteur d'augmentation de ces dépenses, mais elle aura permis au Canada de se doter d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, apte à répondre aux nouveaux besoins provoqués par l'évolution du marché du travail. Dans pratiquement toutes les provinces, cependant, le secteur de l'éducation se trouve confronté à une insuffisance de ressources financières. Dans ce domaine, comme dans celui des soins de santé, il y a toujours place pour des améliorations, et la qualité de l'enseignement que l'on réclame avec tant d'insistance implique inévitablement des ressources matérielles accrues. Nous avons observé par exemple que, dans nombre de provinces, la baisse des effectifs aux niveaux élémentaire et secondaire s'est accompagnée d'une hausse du rapport maître-élèves, mais cette tendance ne semble pas avoir entraîné une amélioration significative des résultats scolaires, du moins tels que mesurés par les critères d'admission à l'université. L'inverse est peut-être vrai de certaines institutions postsecondaires, mais on constate qu'à l'exception des étudiants étrangers, la plupart des étudiants canadiens assument une plus faible proportion des coûts de leur formation que ce n'était le cas pour les étudiants de la génération précédente. Peut-être en est-il mieux ainsi, mais on peut se demander si, en combinant des frais de scolarité plus élevés avec un système de bourses d'études amélioré, on n'aboutirait pas à un meilleur système que celui dont nous disposons présentement. En conséquence,

12 Nous recommandons que les gouvernements provinciaux continuent de surveiller attentivement l'évolution des dépenses consacrées à l'éducation, afin de s'assurer que le système réponde adéquatement et efficacement aux besoins des étudiants; nous recommandons également qu'ils étudient diverses solutions de rechange en matière de financement des établissements d'enseignement postsecondaire.

Au cours des deux dernières décennies, on a enregistré une augmentation considérable du nombre de femmes inscrites à des programmes d'enseignement et se destinant à des professions autrefois dominées par les hommes. La participation accrue des femmes au marché du travail et le rôle plus grand qu'elles jouent dans la vie politique et économique du pays ont également eu des répercussions très positives. Il subsiste toutefois des domaines où des améliorations devraient être envisagées. Les recherches que nous consacrons au rôle des femmes sur le plan économique nous conduisent à faire valoir ce qui suit :

13 Nous recommandons que les ministères provinciaux de l'éducation réexaminent leurs programmes et leurs services d'orientation dans le but d'encourager les jeunes filles et les jeunes femmes, tout autant que les jeunes hommes, à entreprendre et poursuivre leurs études dans des disciplines non traditionnelles susceptibles d'élargir leurs horizons professionnels et que les programmes de formation des adultes tiennent compte de cette préoccupation.

Il est essentiel pour les parents ayant de jeunes enfants et qui désirent travailler à temps plein ou à temps partiel qu'ils puissent avoir accès à des services de garderie. Dans bien des cas, ils y parviennent par l'entremise d'arrangements d'ordre privé, au profit de tous les intéressés, y compris des enfants. Des municipalités ont également pris l'initiative de fournir des services de garderie, dont le financement est assuré pour l'essentiel par des fonds publics. Dans certaines régions, cependant, ces services ne sont pas suffisamment accessibles aux parents qui ont des revenus limités, et il peut leur être difficile de trouver des solutions de remplacement. Par conséquent,

14 Nous recommandons que les gouvernements provinciaux réexaminent leurs politiques à l'égard des garderies subventionnées afin de s'assurer qu'elles constituent une solution adéquate en regard des autres possibilités en matière de garde des jeunes enfants.

Nous avons souligné au chapitre 4 que, même si les diverses formules d'allocations familiales et d'abattements fiscaux fournissaient une aide considérable aux familles qui doivent faire garder leurs enfants, les mères qui ont seules la charge d'une famille ainsi que les familles à faible revenu connaissaient des problèmes particuliers. Dans ces cas, l'exemption fiscale de base pour les enfants à charge n'a que peu ou pas d'impact, alors que les familles à revenu élevé en profitent largement, du fait de taux marginaux d'imposition plus élevés. Nous proposons de renverser cette situation sans qu'elle ne se traduise par une perte de recettes fiscales, en transférant cet avantage aux familles monoparentales et à celles qui ont de faibles revenus, par la suppression de l'exemption et l'augmentation du crédit d'impôt pour enfants qui est présentement versé principalement à la mère. Pour les contribuables, la valeur des exemptions pour enfants à charge se situait, en 1982, aux environs de 1 milliard de dollars; si cette somme avait été redistribuée, elle aurait accru considérablement les crédits d'impôt pour enfants auxquels sont admissibles les familles à revenus faible et moyen[3]. En conséquence,

15 Nous recommandons que le gouvernement fédéral étudie la possibilité de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin de convertir les exemptions pour enfants à charge en crédits d'impôt payables à tous les contribuables qui ont des enfants, jusqu'à un seuil déterminé de revenu imposable.

À cet égard, nous endossons la position adoptée plus tôt cette année par le Conseil national du bien-être social au sujet des avantages consentis par le gouvernement fédéral au titre des enfants à charge. Nous partageons l'opinion exprimée par cet organisme à l'effet que la suppression de l'exemption pour enfants à charge et l'augmentation du crédit d'impôt réduira le nombre d'enfants qui vivent dans la pauvreté et améliorera le revenu des familles pauvres à travers le Canada. Ces mesures profiteraient notamment au nombre sans cesse croissant de mères qui doivent assumer seules la charge d'une famille et dont près de la moitié vivent en dessous du seuil de la pauvreté[4].

De la même façon, on se préoccupe de la situation des femmes âgées dont les pensions sont inadéquates et qui vivent jusqu'à 80, 90 ans ou plus, et en tout état de cause longtemps après le décès de leur mari. Un grand nombre d'entre elles ont passé la majeure partie de leur vie au foyer et n'ont guère eu la possibilité d'accumuler des droits à une pension. Le revenu combiné provenant du Supplément de revenu garanti, des prestations du Régime de sécurité de la vieillesse et du montant versé aux veuves en vertu du Régime de pensions du Canada est peut-être suffisant pour subsister, mais il y a encore un grand nombre de femmes qui ne sont pas admissibles aux prestations du RPC et du RRQ, et qui ne disposent pas d'autres sources de revenu. Les personnes âgées ont, bien sûr, accès à de nombreux avantages en espèces et en nature, mais un relèvement du SRG dans le programme de sécurité de la vieillesse, y compris l'élimination de certaines anomalies du RPC et du RRQ, serait tout indiqué.

Par ailleurs, tel qu'indiqué au chapitre 5, le fait d'avoir consacré de nombreuses années à la maison pour y élever les enfants et de n'avoir occupé qu'un emploi faiblement rémunéré, occasionnel ou à temps partiel, ainsi que le nombre de plus en plus élevé de divorces, contribuent souvent à limiter les épargnes et les crédits de pension dont les femmes peuvent bénéficier après avoir pris leur retraite. Même si nous nous réjouissons des changements récemment apportés aux dispositions du RPC et du RRQ pour permettre aux femmes de retrancher dans le calcul de leurs droits de pension, les années où elles n'ont pas bénéficié de revenu, nous croyons que d'autres mesures devront être prises pour éviter que celles qui ont suivi la tradition, en demeurant au foyer pour élever leurs enfants, ne se retrouvent dans une situation financière incertaine au moment de prendre leur retraite. Le relèvement du plafond de la déduction fiscale qui s'applique aux cotisations versées dans les caisses de retraite enregistrées et les REER, et qui fait l'objet d'une de nos recommandations, constituerait une amélioration. Mais une telle mesure favoriserait les personnes à revenu élevé. Diverses propositions émanant des groupes féminins nous apparaissent plus pertinentes. Certaines de ces suggestions sont d'ailleurs décrites dans le récent Livre vert du gouvernement fédéral sur la réforme des pensions. Nous estimons que ce dernier devrait donner suite à son engagement de réformer les régimes de pension par le biais du Comité parlementaire qu'il a institué pour étudier cette question. En conséquence,

16 Nous recommandons que le gouvernement fédéral, de concert avec le Québec et les autres provinces, de même qu'avec les organismes intéressés, accorde une attention particulière aux divers moyens d'améliorer et d'élargir les possibilités offertes aux femmes en matière d'accumulation des droits à une pension.

Les échanges internationaux

S'agissant de la place du Canada dans l'ensemble des échanges internationaux, celui-ci a accru le rôle qui lui revient en tant que puissance commerciale de moyenne importance et ce, même si la période de croissance léthargique que nous avons connue, à

l'instar d'autres pays, a favorisé les tendances protectionnistes. Les mesures d'aide qui ont été prises par les gouvernements dans le cadre des politiques industrielles ont influencé l'évolution des coûts et des prix des marchandises échangées, et elles font l'objet d'un examen attentif de la part des producteurs étrangers qui ne bénéficient pas d'un traitement aussi favorable. Nous avons noté, en particulier, le recours de plus en plus fréquent à des droits compensateurs et à diverses mesures de rétorsion faisant intervenir à la fois des contingentements et des tarifs douaniers. Dans un rapport publié récemment, nous signalions que le Canada n'était pas moins coupable que d'autres pays dans l'emploi des barrières non tarifaires, et nous exhortions le gouvernement fédéral à résister à la tentation d'en créer de nouvelles[5]. Nous sommes toujours de cet avis. Par ailleurs, même en reconnaissant que l'on ne réussira jamais à éliminer totalement le recours à diverses formes de barrières non tarifaires, notamment les mesures préférentielles à l'endroit des produits nationaux, il nous semble que, pour éviter de stériles escalades dans les mesures de rétorsion, il doit être possible d'en arriver à établir une distinction entre les initiatives acceptables et inacceptables dans ce domaine. En conséquence,

17 Nous recommandons que le Canada appuie les efforts entrepris, dans le cadre du GATT et d'autres organismes internationaux, en vue de définir un code de conduite relatif aux barrières non tarifaires qui permettrait aux nations commerçantes de distinguer les entraves acceptables aux termes des règles du GATT de celles qui ne le sont pas.

À cet égard, nous avons pu observer le succès apparent de certains gouvernements, notamment celui du Japon, dans l'établissement de rapports privilégiés avec des institutions bancaires et des grandes sociétés privées dans le but de mettre au point des stratégies industrielles et financières permettant d'avantager les entreprises exportatrices, de freiner les importations et d'exercer une plus grande influence sur les courants d'investissement au pays et à l'étranger. Il semble évident que l'on soit parvenu, à la faveur de tels arrangements, à maintenir temporairement les taux de change au-dessous du niveau d'équilibre qui prévaudrait à long terme du fait de la concurrence internationale, et du même coup à procurer un avantage commercial supplémentaire, tout comme la politique économique interne aux États-Unis semble avoir fait monter la valeur du dollar américain au-dessus de son niveau concurrentiel par rapport aux monnaies de la plupart de ses partenaires commerciaux de l'OCDE. Ces pratiques nuisent au commerce et avivent les tendances protectionnistes. Nous estimons par conséquent qu'au sein du GATT et des autres organismes internationaux, le Canada devrait préconiser une plus grande transparence ainsi qu'une meilleure imputabilité en regard des arrangements de cette nature.

Dans *Les enjeux du progrès*, nous avons aussi prôné une réduction des barrières tarifaires et non tarifaires au fur et à mesure que le dynamisme de la reprise économique s'affirmerait; sur ce point également, nous n'avons pas changé d'opinion. Dans certains cas, l'imposition de barrières non tarifaires est motivée par le souci de protéger des collectivités du chômage qui résulterait de la fermeture d'usines à brève échéance. Néanmoins, le recours au contingentement et aux autres mesures de ce genre dans le but de préserver des industries est une solution très coûteuse pour les Canadiens; il conviendrait plutôt de mettre en place des mécanismes de transition adéquats à mesure que sont abaissées les barrières tarifaires et non tarifaires. Le Programme fédéral d'aide à la création locale d'emplois constitue un exemple à cet égard, mais on peut en concevoir d'autres. Nous incitons les gouvernements à revoir et à renforcer ces programmes afin de faciliter le processus interne d'adaptation rendu nécessaire par une plus grande interdépendance économique internationale.

En raison du développement marqué des liens commerciaux intra-société et de la réduction des barrières tarifaires, il semble évident que les échanges entre le Canada et les États-Unis portant sur divers produits de base et certains produits finis possèdent, à maints égards, un caractère qui s'apparente à celui d'une zone de libre-échange. Cette réalité ouvre donc de bonnes perspectives pour conclure des accords bilatéraux (semblables à l'Accord canado-américain sur les produits de l'automobile) visant à créer une zone de libre-échange avec les États-Unis dans certains secteurs spécifiques. Nous avions déjà fait valoir cette idée de conclure des accords commerciaux de libre-échange dans certains secteurs il y a huit ans dans un rapport intitulé *Au-delà des frontières*[6]. Elle a été reprise récemment dans un document de travail publié par le gouvernement fédéral[7]. Nous avons pris note de la liste des industries mentionnées dans le document de travail du gouvernement à titre de candidates à des négociations bilatérales avec les États-Unis. Pourvu que ces initiatives s'accompagnent de mesures d'adaptation industrielle adéquates, nous irions même jusqu'à suggérer que des dispositions semblables soient étudiées pour d'autres secteurs. Il faut admettre, par ailleurs, qu'en raison du courant protectionniste qui se manifeste aux États-Unis et du taux de change actuel du dollar américain, il est peu probable que des pourparlers destinés à libéraliser

les échanges entre nos deux pays aboutissent à des résultats concrets à brève échéance. Toutefois, au fur et à mesure que la reprise du commerce mondial s'affirmera, les perspectives à cet égard devraient s'améliorer.

Il convient de souligner à cette occasion que l'industrie nord-américaine de l'automobile et des pièces détachées commence seulement à se rétablir des graves pertes qu'elle a subies en raison de la récession et de son inaptitude à demeurer suffisamment concurrentielle sur le marché mondial. Il est indéniable, cependant, qu'à la faveur de la restructuration et de la modernisation qui se sont opérées ces dernières années, la production d'automobiles demeure une activité manufacturière de premier plan et une source essentielle d'emplois industriels au Canada. L'Accord canado-américain sur les produits de l'automobile a eu pour effet d'ouvrir le marché nord-américain aux producteurs canadiens (bien qu'il s'agisse de filiales de grandes sociétés étrangères) et il a permis des économies d'échelle et une spécialisation qui ont contribué à préserver la position concurrentielle du Canada dans la production d'automobiles par rapport à celle des États-Unis. À l'heure actuelle, les principaux constructeurs américains sont en voie d'associer leurs connaissances techniques et leurs capitaux à ceux des grandes entreprises japonaises et européennes, et leurs décisions auront des répercussions des deux côtés de la frontière. Même si les fabricants canadiens ont profité de la reprise qui s'est manifestée dans les ventes de gros modèles de voiture sur le marché nord-américain, il est important que la production canadienne soit suffisamment moderne et diversifiée pour être capable de répondre à l'évolution des goûts des consommateurs, dans l'éventualité d'une nouvelle progression du prix mondial du pétrole.

Le gouvernement fédéral étudie présentement le rapport que lui a soumis un groupe de travail sur l'industrie de l'automobile. Celui-ci préconise un contenu national plus important dans la fabrication des automobiles et des pièces détachées. Même si nous nous réjouissons de l'effort de collaboration dont ont fait preuve l'industrie et les travailleurs à l'occasion de la publication de ce rapport, nous craignons que ces propositions, si elles devaient être reprises par de nombreux pays et pour un grand nombre de produits industriels, ne compromettent gravement les progrès qui ont été réalisés en matière de commerce international par l'entremise du GATT et de nombreuses années d'effort, et que l'on a réussi à préserver en dépit de la récession la plus profonde que nous ayons connue depuis la Seconde Guerre mondiale. Il n'y a aucune raison de croire que l'industrie dans son ensemble n'est pas en mesure de procéder aux transformations nécessaires pour s'adapter à la concurrence, même si l'aide du gouvernement ou la mise en œuvre de programmes spéciaux d'adaptation peut s'avérer nécessaire en certaines occasions. Par conséquent,

18 Nous recommandons qu'au moment d'évaluer les perspectives d'avenir de l'industrie canadienne de l'automobile et des pièces détachées dans le contexte du marché nord-américain et des possibilités offertes par la reprise économique, le gouvernement fédéral examine la possibilité de stimuler la production dans ce secteur par des moyens autres que le recours à des barrières commerciales explicites.

Le Canada a été très actif sur les marchés financiers et commerciaux à travers le monde, et plusieurs de nos banques se sont engagées dans des prêts d'envergure en s'associant avec d'autres banques occidentales. La situation de certaines de ces créances est pour l'instant précaire, et il est possible que des gouvernements se voient dans l'obligation d'accorder leur aide afin d'éviter des défauts de remboursement, dans l'hypothèse où le redressement de l'activité industrielle et du commerce s'avérerait insuffisant. Les principaux emprunteurs internationaux – l'Argentine, le Brésil et le Mexique – sont récemment parvenus à conclure un accord avec le FMI sur un ensemble de politiques économiques, mais leur situation financière reste incertaine. Les crédits transitoires à court terme accordés par les autorités monétaires de plusieurs pays ont contribué à régler les problèmes de liquidité qui se posaient dans l'immédiat. Mais le rôle du FMI demeure malgré tout fondamental. Le FMI et la Banque mondiale, en collaboration avec la Banque des règlements internationaux dont le rôle consiste à faciliter le crédit international par le biais du système des banques commerciales, disposent du prestige et des pouvoirs, qui leur sont conférés par les gouvernements, pour évaluer la validité des programmes économiques, la capacité financière des pays à les réaliser, ainsi que leur aptitude à rembourser les emprunts. Récemment, le FMI a demandé l'appui de ses membres en vue d'accroître de façon substantielle ses Accords généraux d'emprunt; si cette initiative visant à relever le niveau des disponibilités actuelles du Fonds n'est pas couronnée de succès, les efforts déployés par l'organisme pour encourager l'adoption de programmes de financement ordonnés pourraient être compromis. C'est pourquoi

19 Nous recommandons que le Canada accorde au FMI sa part intégrale des fonds supplémentaires demandés et qu'il soit disposé à satisfaire une requête similaire de la Banque mondiale.

Conclusion

En comparaison de la situation que nous présentions dans notre dernier Exposé annuel, les perspectives d'avenir semblent relativement prometteuses cette année. Nous croyons que les Canadiens peuvent s'attendre à des années de croissance et de prospérité. Si les gouvernements se montrent prudents, et si le milieu des affaires et les travailleurs font preuve de modération dans leurs attentes, nous pourrons atteindre les objectifs que nous avons proposés, ou tout au moins nous en approcher. Le principal défi auquel nous nous trouverons confrontés sera de répondre aux besoins engendrés par l'évolution rapide de la technologie, en comptant sur les efforts et la compétence des Canadiens, et en nous efforçant d'accroître la productivité et de réduire le chômage. Avec la reprise de la croissance économique, nous serons en mesure de résorber les rigidités qui se sont développées au sein de l'économie au cours des dernières années. Nous devrions pouvoir éliminer certaines de ces contraintes et redonner ainsi plus de souplesse à l'économie. Nous estimons que nos recommandations sont compatibles avec nos objectifs, ainsi qu'avec un plus grand bien-être personnel et une forte croissance économique.

Plusieurs de nos recommandations reposent sur la consultation et la collaboration entre les deux paliers de gouvernement, l'industrie et les travailleurs. Pour que le Canada atteigne les objectifs économiques que nous avons proposés, les Canadiens doivent être prêts encore une fois à conjuguer leurs efforts dans un but commun. Il est normal que chaque groupe ait ses priorités propres, et que celles-ci soient parfois incompatibles d'un groupe à l'autre. Mais en déterminant certains objectifs communs et en manifestant l'esprit d'entreprise, la détermination et le sens de la coopération qui ont marqué le meilleur de leur héritage collectif, les Canadiens peuvent prétendre à de nouvelles réalisations et s'attendre à une croissance plus favorable dans les années à venir.

C'est dans cet esprit que nous endossons la requête formulée récemment par les premiers ministres des provinces pour que soit tenue le plus tôt possible une série de rencontres entre le Premier ministre fédéral et ses homologues des provinces afin de discuter des problèmes et des perspectives de l'économie canadienne. Comme nous l'avons signalé, la part des provinces dans l'ensemble des dépenses publiques après transferts est sensiblement plus élevée que celle du gouvernement fédéral. Il importe donc que l'on en arrive à une meilleure compréhension et à une plus grande harmonisation des objectifs aux deux paliers de gouvernement, si nous souhaitons assurer la croissance et la stabilité budgétaire au pays. Une plus grande ouverture à cet égard supposerait que l'on reconnaisse de part et d'autre que les deux niveaux de gouvernement sont des partenaires dans une économie caractérisée fondamentalement par l'interdépendance. C'est avec ces considérations à l'esprit que nous avons proposé des objectifs raisonnablement optimistes et formulé nos recommandations.

Appendice

Tableau A-1

Couverture et coûts des programmes de soins de santé dans dix pays de l'OCDE, 1960, 1980 et 1981

En pourcentage

	Dépenses de soins de santé en pourcentage du PIB		Proportion de la population admissible aux programmes gouvernementaux de soins de santé		
	1960	1980	Soins hospitaliers	Soins médicaux	Médicaments
Canada	5,5	7,2	100	100	33*
États-Unis	5,3	9,6	40	25	..
Australie	5,1	7,1	100	100	100
France	4,3	8,0	100	99	99
Allemagne de l'Ouest	4,1	8,0	91†	91†	91
Italie	3,8	6,5	99†	100	100
Japon	..	6,2	100	100	100
Suède	4,7	8,3	100	100	100
Suisse	..	..	58‡	97	97
Royaume-Uni	4,0	5,7	100	100	100

*1980.
†1975.
‡1978.
SOURCE Données de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Tableau A-2

Croissance réelle[1] dans sept pays de l'OCDE, par trimestre, 1981-1983

En pourcentage

	1981				1982				1983
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
États-Unis (PNB)	1,0	3,3	3,2	0,9	-2,5	-1,6	-1,9	-0,9	1,0
Royaume-Uni (PIB)	-3,3	-3,3	-3,1	-1,0	—	0,9	2,6	2,6	..
Japon (PNB)	3,2	4,0	4,9	4,1	3,4	4,2	3,0	3,7	..
France (PIB)	-1,0	0,5	0,3	1,4	2,1	2,0	1,1	0,5	..
Allemagne (PNB)	-2,1	-0,9	-0,1	0,4	-0,8	—	-1,7	-1,9	..
Italie (PIB)	-1,1	-1,2	1,0	0,3	1,2	0,8	-1,0	-2,5	..
Canada (PNB)	2,9	5,1	4,0	1,5	-2,6	-5,0	-5,1	-5,0	-1,2

1 Pourcentages de variation par rapport à la période précédente, données trimestrielles désaisonnalisées.
SOURCE National Institute of Economic and Social Research, *National Institute Economic Review*, mai 1983 et numéros antérieurs; et Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, premier trimestre de 1983.

Tableau A-3

Indice des prix à la consommation[1] dans sept pays de l'OCDE, 1981-1983

En pourcentage

	1981				1982				1983
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
États-Unis	11,1	9,7	10,8	9,4	7,7	6,8	5,8	4,5	3,4
Royaume-Uni	12,7	11,7	11,3	11,9	11,1	9,4	8,0	6,2	5,0
Japon	6,6	5,0	4,0	4,2	3,0	2,4	2,6	2,4	2,2
France	12,6	12,8	13,6	14,1	14,0	13,8	10,9	9,5	9,2
Allemagne de l'Ouest	5,7	5,6	6,1	6,5	5,8	5,4	5,3	4,7	3,7
Italie	20,1	20,6	19,2	18,4	17,0	15,5	16,7	16,7	16,2
Canada	12,2	12,6	12,7	12,3	11,5	11,5	10,6	9,7	7,6

1 Pourcentages de variation par rapport à la période prédédente, données trimestrielles.

SOURCE National Institute of Economic and Social Research, *National Institute Economic Review*, mai 1983 et numéros antérieurs; et *Revue de la Banque du Canada*, mai 1983.

Tableau A-4

Taux de chômage[1] dans sept pays de l'OCDE, 1981-1983

En pourcentage

	1981				1982				1983
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
États-Unis	7,2	7,3	7,2	8,2	8,6	9,2	9,8	10,5	10,2
Royaume-Uni	10,3	10,8	12,3	12,1	12,4	12,7	12,7	12,9	13,5
Japon	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2	2,4	2,4	2,4	2,7
France	7,0	7,4	7,8	7,7	7,8	7,9	8,1	8,1	8,0
Allemagne de l'Ouest	3,7	4,2	4,7	5,3	5,6	6,2	6,7	7,1	7,3
Italie	7,6	8,5	8,2	8,9	9,1	9,1	8,6	9,0	9,6
Canada	7,4	7,2	7,4	8,4	8,9	10,5	12,1	12,7	12,5

1 Données trimestrielles désaisonnalisées.

SOURCE National Institute of Economic and Social Research, *National Institute Economic Review*, mai 1983 et numéros antérieurs; et *Revue de la Banque du Canada*, mai 1983.

Tableau A-5

Soldes financiers des administrations publiques[1] dans sept pays de l'OCDE, 1979-1982

En pourcentage du PNB/PIB nominal

	1979	1980	1981	1982[2]
États-Unis	0,6	-1,3	-1,0	-3,8
Royaume-Uni	-3,2	-3,3	-2,5	-2,0
Japon	-4,8	-4,5	-4,0	-4,1
France	-0,7	0,3	-1,9	-2,6
Allemagne de l'Ouest	-2,7	-3,2	-4,0	-3,9
Italie	-9,5	-8,0	-11,7	-12,0
Canada	-1,9	-2,1	-1,2	-5,3

1 Sur la base du système de comptabilité nationale des Nations Unies sauf dans le cas des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Italie où les chiffres sont calculés sur la base du revenu national.
2 Estimations.
SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, juillet 1983.

Tableau A-6

Solde du compte courant en pourcentage du PNB, sept pays de l'OCDE, par trimestre, 1981-1982

En pourcentage

	1981				1982			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
États-Unis	0,1	0,1	--	--	--	0,1	-0,2	-0,2
Royaume-Uni	1,1	0,6	0,1	0,6	0,3	0,1	0,3	0,7
Japon	-0,8	0,6	1,4	0,7	-0,4	1,0	1,1	0,8
France	-0,4	0,2	-0,3	-0,4	-0,6	-0,8	-0,8	-0,6
Allemagne de l'Ouest	-0,6	-0,4	-0,7	0,6	-0,1	0,1	-0,3	0,7
Italie	-1,3	-0,8	-0,1	-0,2	-1,0	-0,3	..	..
Canada	-1,1	-1,9	-3,1	-0,8	-0,1	1,1	1,2	0,2

SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques, *Principaux indicateurs économiques*, juin 1983; Fonds monétaire international, *International Financial Statistics*, juin 1983; et Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, premier trimestre de 1983.

Tableau A-7

Engagements annuels bruts des contributions compensatoires d'intérêt[1] de la SCHL prévus aux termes de l'article 56.1 de la LNH, Canada, par province et territoire, 1978-1982

	Nombre de prêts	Nombre de logements	Nombre de places de foyer	Engagements de contributions de la SCHL (milliers de dollars)
Terre-Neuve	65	996	220	7 705
Île-du-Prince-Édouard[2]	24	94	245	936
Nouvelle-Écosse	283	1 483	622	9 346
Nouveau-Brunswick	82	1 217	1 006	8 049
Québec[2]	1 156	28 432	2 391	97 118
Ontario	535	24 124	2 455	136 498
Manitoba	107	2 994	709	15 181
Saskatchewan	261	4 200	685	22 687
Alberta	170	3 322	589	24 779
Colombie-Britannique[2]	407	10 489	4 622	95 736
Yukon	10	86	-	527
Territoires du Nord-Ouest	5	60	-	851
Canada	3 105	77 497	13 544	419 413

1 Les subventions de la SCHL sont déterminées par la différence entre les coûts de remboursement au taux hypothécaire courant et ceux qu'entraînerait un taux de 2 % sur une période de 35 ans.
2 Chiffres provisoires.
SOURCE Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Statistiques du logement au Canada*, Ottawa, SCHL, 1982, tableau 60.

Tableau A-8

Taux d'activité des femmes et des hommes[1] classés selon la tranche d'âge, Canada, 1971 et 1981

En pourcentage

	Femmes		Hommes	
	1971	1981	1971	1981
15-19 ans	37,0	51,2	46,6	55,0
20-24 ans	62,8	78,2	86,5	92,0
25-34 ans	44,5	66,2	92,6	95,8
35-44 ans	43,9	64,6	92,8	95,6
45-54 ans	44,4	55,9	90,3	92,7
55-64 ans	34,4	35,4	80,1	77,8
65 ans et plus	8,3	5,3	23,6	17,1
Taux global[1]	39,9	52,9	76,4	79,4
Effectifs totaux (en milliers)	3 053	4 938	5 760	7 149

1 Pour des raisons statistiques, les taux de 1981 excluent les personnes vivant en institution. Si ces personnes avaient été comprises, le taux pour les femmes en 1981 aurait diminué de 0,7 point de pourcentage et celui des hommes serait demeuré inchangé.
SOURCE Statistique Canada, recensements de 1971 et 1981, compilation spéciale.

Tableau A-9

Taux d'activité des femmes et des hommes[1] classés selon le niveau de scolarité, Canada, 1971 et 1981

En pourcentage

	Femmes		Hommes	
	1971	1981	1971	1981
Certificat d'études secondaires ou moins	34,3	43,5	71,0	71,4
Certificat ou diplôme non universitaire ou université sans diplôme	55,5	67,3	88,0	89,3
Baccalauréat, certificat ou diplôme universitaire moindre que le baccalauréat	63,2	75,9	90,0	91,9
Tout autre diplôme universitaire supérieur au baccalauréat	69,4	80,1	91,1	92,2
Taux global[1]	39,9	52,9	76,4	79,4

1 Pour des raisons statistiques, les taux de 1981 n'incluent pas les personnes vivant en institution. Si ces personnes avaient été comprises, le taux pour les femmes en 1981 aurait diminué de 0,7 point de pourcentage et celui des hommes serait demeuré inchangé.

SOURCE Statistique Canada, recensements de 1971 et 1981, compilation spéciale.

Tableau A-10

Taux d'activité[1] des femmes et des hommes, selon la situation familiale, Canada, 1971 et 1981

En pourcentage

	Femmes			Hommes	
	1971	1981	Hausse numérique (en milliers)	1971	1981
Personnes mariées					
Sans enfant de moins de 16 ans	40,6	49,8	656	73,5	72,7
Enfant(s) d'âge préscolaire	27,1	47,7	271	94,0	96,8
Enfant(s) de 6 à 16 ans	40,3	59,3	314	92,8	95,0
Célibataires[2]					
Sans enfant de moins de 16 ans	53,5	65,7	545	63,4	72,8
Enfant(s) d'âge préscolaire	45,1	44,9	32	84,2	84,8
Enfant(s) de 6 à 16 ans	59,7	61,4	68	80,7	80,9
Total	39,9	52,8	1,885	76,4	79,4

1 Puisque ces taux portent sur des situations familiales, ils n'incluent pas les personnes vivant en institution ou dans des établissements commerciaux ou communautaires, tels les hôtels, motels, hôpitaux, camps militaires, prisons, etc.

2 Personnes séparées, divorcées, veuves, etc.

SOURCE Statistique Canada, recensements de 1971 et 1981, compilation spéciale.

Tableau A-11

Répartition des enfants d'âge préscolaire dont les parents désirent changer le mode de garde, classés selon l'âge de la mère, Canada, février 1981

En milliers

	Nombre total d'enfants en garde	Nombre d'enfants dont les parents désirent un changement	Taux de plaintes (%)
Âge de la mère			
15 à 24 ans	167	21	12,4
25 à 34 ans	793	119	15,0
35 ans et plus	173	25	14,4
Total	1 133	165	14,5

SOURCE « Enquête sur la garde des enfants », tirée de Statistique Canada, *La population active*, nº de cat. 71-006, août 1982.

Tableau A-12

Répartition des femmes inscrites à temps plein à l'université et proportion des effectifs féminins, selon la spécialisation, Canada, 1972-1973 et 1981-1982

En pourcentage

	Répartition		Proportion des effectifs féminins dans les inscriptions totales	
	1972-1973	1981-1982	1972-1973	1981-1982
Sciences agricoles et biologiques	8,1	6,6	39,5	50,4
Éducation	43,8	39,3	49,4	57,6
Génie et sciences appliquées	0,7	2,7	2,8	10,5
Professions de la santé	10,3	8,9	44,6	61,9
Art dentaire et médecine	2,0	2,3	19,9	35,1
Sciences infirmières	4,6	3,7	98,1	97,3
Humanités	14,0	9,7	49,5	57,4
Mathématiques et physique	3,6	4,1	22,6	26,7
Sciences sociales	19,4	28,7	29,3	44,4
Économique et commerce	2,8	12,0	11,8	35,2
Droit	1,5	2,3	17,9	39,8
Total	100,0	100,0	37,2	45,9

SOURCE Statistique Canada, Section de l'enseignement postsecondaire, compilation spéciale.

Tableau A-13

Revenu annuel et horaire moyen de travail des femmes et des hommes[1] classés selon le niveau de scolarité, Canada, 1970 et 1980

En dollars

	Femmes				Hommes			
	Revenu annuel		Revenu horaire		Revenu annuel		Revenu horaire	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Certificat d'études secondaires ou moins	3 087	7 926	2,15	6,57	6 102	14 657	3,27	9,33
Certificat ou diplôme non universitaire ou université sans diplôme	3 901	9 708	2,75	7,67	7 209	17 707	3,92	10,50
Baccalauréat, certificat ou diplôme universitaire moindre que le baccalauréat	5 427	13 664	3,89	10,28	9 479	24 299	5,29	13,72
Tout autre diplôme universitaire supérieur au baccalauréat	7 555	18 261	5,01	12,56	14 934	30 486	7,47	15,81
Moyenne pondérée	3 561	9 473	2,49	7,60	6 952	17 424	3,74	10,58

1 Les calculs excluent les personnes qui ont déclaré un revenu de travail nul ou négatif pour l'ensemble de l'année précédant le recensement, soit 1970 ou 1980.

SOURCE Statistique Canada, recensements de 1971 et 1981, compilation spéciale.

Notes

CHAPITRE 1

1 Voir Conseil économique du Canada, *Sortir de l'impasse*, Dix-huitième Exposé annuel, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, chapitre 1.

2 Voir G. L. Brinkman, *Les revenus agricoles au Canada*, une étude préparée pour le Conseil économique du Canada et l'Institut de recherches politiques, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981; J. D. Forbes, R. D. Hughes et T. K. Warley, *L'intervention de l'État dans le secteur agricole au Canada*, une étude préparée pour le Conseil économique du Canada et l'Institut de recherches politiques, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

3 Le nombre d'étudiants inscrits à temps plein dans des institutions d'enseignement postsecondaire équivalait à 18 % de la population âgée de 18 à 24 ans en 1970-1971, comparativement à 10 % en 1960-1961.

4 Voir Conseil économique du Canada, *Pour une réforme de la réglementation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

5 D'après des estimations préparées par Santé et Bien-être social Canada, l'ensemble des coûts des soins de santé en 1970, exprimés en pourcentage du PNB, atteignait 7,5 et 7,3 % aux États-Unis et au Canada, respectivement, comparativement à 8,9 et 7,2 % en 1979.

6 Santé et Bien-être social Canada a calculé que les dépenses totales de santé se sont accrues à un rythme annuel de 16 % au cours des trois dernières années. La part relative de ces dépenses a commencé à augmenter même avant la récession, passant de 7,5 % du PNB en 1980 à 7,6 % en 1981 et à 8,4 % en 1982 (les deux derniers chiffres se fondant sur des chiffres provisoires).

7 Les déficits encourus dans les autres provinces ont eu tendance à annuler les surplus budgétaires réalisés en Alberta, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique.

CHAPITRE 2

1 D. J. Daly, *Canada in an Uncertain World Economic Environment*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982, p. 15.

2 J. R. Basche, Jr., *Technology Imports into the United States*, Bulletin de recherche nº 129, New York, Conference Board, 1983, p. 3.

3 Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès – Innovations, commerce et croissance*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 79.

4 Statistique Canada, *Importations au Canada des entreprises sous contrôle national et étranger*, nº de cat. 67-509, Ottawa, 1978, p. 18.

5 Voir, entre autres, ministères de l'Industrie et du commerce, et de l'Expansion économique régionale, « Les filiales des sociétés étrangères au Canada, 1973-1979 », Ottawa, 1983.

6 Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès*, p. 63.

7 Industrie et commerce, et Expansion économique régionale, « Les filiales des sociétés étrangères au Canada ».

8 *The Economist*, le 25 décembre 1982, pp. 87-88

9 Groupe de travail sur le commerce des services, « Rapport », Ottawa, octobre 1982.

10 M. Côté, J. Ratelle et D. Senik, « Le défi des années 80 », une étude commandée par l'Alliance canadienne des associations touristiques, SECOR Inc., Montréal, mai 1983, p. 6.

11 *The Economist*, le 25 décembre 1982, p. 83.

12 W. Cline, *Exports of Manufactures from Developing Countries: Performance and Prospects for Market Access*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1982.

13 L'Institut de recherches politiques vient d'entreprendre une étude de ce genre.

14 *The Economist*, le 25 décembre 1982, p. 84.

15 Morgan Guaranty Trust Company of New York, *World Financial Markets*, juin 1983, pp. 8-10.

16 *The Economist*, le 25 décembre 1982, p. 93.

17 Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès*, chapitre 9.

CHAPITRE 3

1 Tous les chiffres du chômage figurant dans cette section sont des données désaisonnalisées.

2 À l'exclusion des clauses d'indexation.

3 Département du Travail des États-Unis, Bureau of Labor Statistics, « International Comparisons of

Manufacturing Productivity and Labor Cost Trends: Preliminary Measures for 1982 », *News*, mai 1983.

4 Le déficit selon les Comptes nationaux diffère à maints égards d'autres mesures, telles que le déficit budgétaire qui apparaît dans les Comptes publics. Le déficit sur la base des Comptes nationaux couvre une année civile et le relevé des transactions s'effectue sur une base de comptabilité d'exercice plutôt que sur une base de comptabilité de caisse. De plus, dans ce système de comptabilité, on retient certaines recettes et dépenses qui ne sont pas incluses dans le cadre des Comptes publics, telles que les recettes et les dépenses reliées au programme d'assurance-chômage, et celles des caisses de retraite du gouvernement.

Chacun de ces cadres comptables répond à un besoin spécifique. Le concept fondé sur les Comptes nationaux sert à montrer l'incidence des programmes gouvernementaux sur les niveaux de revenu et d'activité des autres secteurs de l'économie (particuliers, entreprises et échanges avec l'étranger). De ce fait, ce concept du déficit est compatible avec les définitions qu'utilise le système de la comptabilité nationale pour calculer l'épargne ou la désépargne dans les secteurs des particuliers, des entreprises et des échanges avec l'étranger. Le cadre des Comptes publics a pour objectif de fournir au Parlement un moyen de contrôle sur les opérations de l'État – y compris celles qui n'exercent pas nécessairement une incidence sur les revenus et les opérations des secteurs des particuliers, des entreprises et des échanges avec l'étranger – et de faciliter la gestion de l'encaisse et l'analyse et la planification financières. Ce cadre comptable comprend aussi bien le budget administratif – dont le solde est souvent décrit comme reflétant la « situation budgétaire » du gouvernement – que les opérations « non budgétaires », y compris le solde net des opérations de prêts du gouvernement et les transactions sur divers autres comptes, tels que la caisse de l'assurance-chômage et certains comptes en fiducie.

La présentation selon les Comptes nationaux retient des éléments faisant partie des opérations tant budgétaires que non budgétaires. Mais le tableau est toutefois très complexe. L'excédent ou le déficit réalisé par le gouvernement fédéral sur la base des Comptes nationaux est influencé à la fois par les décisions qu'il prend en matière de politique financière (modifications des taux d'imposition ou du niveau des dépenses) et par les réactions plus ou moins automatiques de certains impôts et déboursés aux variations du niveau de l'activité économique (par exemple, les déboursés de la caisse de l'assurance-chômage) ou des taux d'inflation (par exemple, les paiements d'intérêt sur la dette publique). Pour isoler les modifications discrétionnaires des changements automatiques, le gouvernement publie aussi maintenant des estimations de ce que serait le déficit selon les Comptes nationaux si les niveaux moyens d'emploi étaient plus élevés et si les prix étaient plus stables.

Pour une présentation détaillée des divers systèmes de comptabilité du gouvernement, ainsi qu'un rapprochement entre les divers systèmes, voir ministère des Finances, *Le déficit fédéral mis en perspective*, Ottawa, avril 1983.

5 Voir, par exemple, ministère des Finances, *Le déficit fédéral*; et G. V. Jump, « Interest Rates, Inflation Expectations, and Spurious Elements in Measured Real Income and Savings », *American Economic Review*, décembre 1980.

6 Les obligations indexées, telles que celles qui sont émises par le Trésor au Royaume-Uni, permettent de recycler automatiquement la totalité des remboursements de capital compris dans les primes à l'inflation. La prime à l'inflation est ajoutée à l'intérêt réel que rapportent de telles obligations, non pas sous la forme d'un paiement en espèces, mais en corrigeant à la hausse la valeur nominale de l'obligation et en maintenant cette portion libre d'impôt. Le paiement d'intérêt en espèces se situe entre 2,5 et 3 % de la valeur nominale corrigée. Grâce à cette correction non imposable, la valeur marchande de ces obligations demeure habituellement égale à leur valeur nominale croissante. Voir « People's Bonds », *The Economist*, le 8 août 1981, pp. 64-65; et « The Case for Indexed Bonds », *Business Week*, le 19 avril 1982, pp. 81-82.

7 Il y aurait évidemment des coûts reliés à une expansion de l'économie conduisant à un niveau d'utilisation des ressources qui permettrait de ramener le taux de chômage à 7 %, mais nous n'en avons pas tenu compte dans nos calculs.

8 Pour une description détaillée de la méthodologie, voir Conseil économique du Canada, *Un climat d'incertitude*, Dix-septième Exposé annuel, Approvisionnements et Services Canada, 1980, pp. 55-62.

Chapitre 4

1 Conseil économique du Canada, *Défi posé par la croissance et le changement*, Cinquième Exposé annuel, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

2 Emploi et Immigration Canada, Direction de la politique stratégique et de la planification, « Étude sur les bénéficiaires ayant épuisé leurs prestations d'assurance-chômage », Ottawa, octobre 1982.

3 Ces prestations comprennent tous les genres de paiements prévus dans les dispositions du programme d'assurance-chômage.

4 Lorsque le taux de chômage est de 6 % ou moins, le nombre minimum de semaines est de 14; lorsque le taux dépasse 9 %, il est de 10 semaines.

5 Ces données sont tirées d'Emploi et Immigration Canada, « Le travail partagé : Une perspective », Ottawa, mars 1983.

6 Emploi et Immigration Canada, « Le travail partagé », p. 13.

7 Emploi et Immigration Canada, *L'assurance-chômage dans les années 1980*, Groupe de travail sur l'assurance-chômage, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, pp. 90-91.

8 Emploi et Immigration Canada, *L'assurance-chômage*, p. 91.

9 Certaines provinces (dont le Québec) ont également mis en œuvre des programmes de création d'emplois.

10 Emploi et Immigration Canada, « RELAIS : Relance de l'aide à l'emploi », Ottawa, juin 1983, pp. 1 et 3.

11 Conseil économique du Canada, *Pénuries et carences – Travailleurs qualifiés et emplois durant les années 80*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982, pp. 115-118.

12 *Le régime de sécurité sociale au Canada*, rapport préparé pour la Conférence interprovinciale des ministres responsables des services sociaux, Ottawa, Secrétariat des conférences intergouvernementales, 1980; Statistique Canada, *La population active*, nº de cat. 71-001, mars 1977 à avril 1978.

13 Emploi et Immigration Canada, « Étude sur les bénéficiaires ayant épuisé leurs prestations », p. 39.

14 Étant donné que les programmes d'aide sociale sont administrés par les provinces (ainsi que par les municipalités dans certaines provinces), et qu'ils constituent le volet résiduel du système de sécurité sociale, ils se trouvent à refléter les particularités de l'environnement économique, social et politique dans chacune des provinces. Il est par conséquent risqué de faire des comparaisons statistiques interprovinciales.

15 En Alberta, les familles recevant des prestations de courte durée (qui ne comprennent pas les allocations versées au titre du logement et de l'habillement) sont automatiquement transférées dans le groupe des prestataires de longue durée après trois mois. De même, à la fin de 1982, l'Alberta a porté à un mois la période de temps au cours de laquelle une personne apte à travailler et vivant seule peut recevoir des prestations d'aide sociale (avec la possibilité de prolonger cette période d'un autre mois).

16 Le programme du Manitoba n'était pas encore en vigueur. Voir D. P. Ross, *The Working Poor: Wage Earners and the Failure of Income Security Policies*, Toronto, James Lorimer and Co., 1981, p. 55.

17 Des efforts ont été faits en vue d'aider les assistés sociaux à réintégrer le marché du travail. Ainsi, l'Ontario a mis sur pied un programme d'incitation au travail (WIN) à la fin de 1979, dont le but n'était pas tant de réduire le taux de récupération fiscale des personnes qui tentent de conjuguer l'aide sociale au travail rémunéré, mais plutôt d'encourager les prestataires de l'aide sociale à subvenir complètement à leurs besoins par le biais d'un emploi. Ce programme comporte le versement d'une somme forfaitaire de 250 dollars à tout prestataire qui accepte un emploi à temps plein; de plus, un supplément mensuel (établi en fonction du revenu total et de la taille et du statut de la famille) lui est versé pour une période allant jusqu'à deux ans. Le programme prévoit aussi le maintien de la couverture complète en matière de soins de santé pour la famille, et garantit aux participants qu'ils pourront être réadmissibles immédiatement à l'aide sociale, le cas échéant. D'après les renseignements fournis par le ministère, à peine un peu plus de 5 000 personnes ont participé au programme au cours des trois dernières années, et il semble qu'il y ait eu un problème de communication à l'endroit des utilisateurs éventuels du programme. Toutefois, le programme reconnaît au moins que la cessation immédiate et complète des prestations d'aide sociale n'est pas une solution viable pour plusieurs prestataires, même s'ils sont aptes et disposés à travailler.

18 A. J. Kahn et S. B. Kamerman, *Income Transfers for Families with Children: An Eight-Country Study*, Philadelphie, Temple University Press (à paraître).

19 Pour une discussion des programmes en vigueur dans d'autres pays, voir S. B. Kamerman et A. J. Kahn, « Transferts de revenus, travail et bien-être économique des familles avec enfants à charge : Étude comparative », *Revue internationale de sécurité sociale*, nº 3, 1982, pp. 383-424.

20 Si, en poursuivant notre exemple, la mère qui est unique soutien de famille avait gagné environ 500 dollars de plus au cours de l'année, non seulement son crédit d'impôt de l'Ontario aurait-il été réduit et ses cotisations à l'assurance-chômage et au Régime de pensions du Canada auraient-elles été plus élevées, mais son revenu imposable aurait augmenté suffisamment pour passer le seuil au-delà duquel il devient assujetti à l'impôt sur le revenu. Son taux effectif d'imposition, compte tenu des réductions dans les transferts et des hausses d'impôt et de cotisations, aurait été de l'ordre de 110 %. Son revenu net aurait alors diminué.

21 Ceci suppose que le soutien de famille en chômage était pleinement admissible aux dispositions de l'assurance-chômage, et que sa période de prestation, y compris le délai de carence de deux semaines, s'étendait sur 48 semaines, les prestations d'aide sociale couvrant les quatre autres semaines de l'année.

22 Voir, par exemple, Conseil national du bien-être social, « Les allocations familiales », Ottawa, mars 1983.

23 P. Burke, C. Casey et G. Doepner, « Étude comparative : Les problèmes d'accessibilité des logements et les besoins de logement au Canada et aux États-Unis », Société canadienne d'hypothèques et de logement, Ottawa, février 1981; SCHL, « Aperçu général sur le logement social », document préparé pour la Conférence nationale de tous les secteurs de l'habitation, Ottawa, SCHL, 1981.

24 Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Rapport annuel 1982*, Ottawa, SCHL, 1983, p. 15.

25 Les renseignements sur les programmes de logement social de la SCHL reposent sur des données fournies par la Division de l'évaluation des programmes de la Société.

26 Sur un total de 144 projets pour lesquels des renseignements étaient disponibles, on en a relevé 40 (8,4 % du nombre total d'unités) qui ne comprenaient aucun ménage familial (pour qui cette politique offrait le plus d'intérêt) recevant une aide additionnelle sous forme de subvention; on comptait 13 projets (26,9 % du nombre total d'unités) comprenant seulement entre 1 et 15 % de ménages subventionnés; à l'autre extrême, on a relevé 23 projets (6,9 % du nombre

total d'unités) où il y avait plus de 90 % de ménages subventionnés.

27 Le programme le plus ancien (le programme SAFER – aide au logement pour les personnes âgées – en Colombie-Britannique) accorde une prestation équivalant à 75 % du montant du loyer admissible qui dépasse 30 % du revenu familial jusqu'à concurrence d'un plafond qui, pour une personne vivant seule, atteignait 134 dollars par mois en juillet 1982. Durant l'année précédente, les prestataires de ce groupe avaient déclaré un revenu mensuel moyen de 514 dollars, un loyer mensuel de 259 dollars et une prestation moyenne de 63 dollars (en vertu du programme SAFER), ce qui correspond à un rapport loyer/revenu de 38 % en moyenne, comparativement à 50 % sans la prestation.

CHAPITRE 5

1 *Pouvoir choisir : L'objectif pour les Canadiennes*, textes réunis par G. Cook, Statistique Canada en collaboration avec le C. D. Howe Research Institute, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1976, p. 3.

2 Suivant des compilations spéciales fournies par le Conseil national du bien-être social.

3 Centre national d'information sur la garde de jour, *Situation de la garde de jour au Canada, 1980*, Ottawa, Santé et Bien-être social Canada, 1982.

4 « Enquête sur la garde des enfants », dans Statistique Canada, *La population active*, nº 71-001, août 1982.

5 Statistique Canada, *Portrait statistique de l'enseignement supérieur au Canada – Des années 1960 aux années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 30.

6 Z. Zeman, « The Impacts of Computer/Communications on Employment in Canada: An Overview of Current OECD Debates », Institut de recherches politiques, Montréal, novembre 1979.

7 H. Menzies, *Women and the Chip*, Institut de recherches politiques, Études individuelles sur les effets de l'informatisation sur l'emploi au Canada, Montréal, IRP, 1981, p. 75.

8 L'écart des salaires aura tendance à s'élargir au cours des deux décennies parce que beaucoup plus de femmes que d'hommes se sont jointes à la population active récemment et que les personnes qui entrent sur le marché du travail commencent habituellement au bas de l'échelle des salaires.

9 National Research Council, Committee on Occupational Classification and Analysis, *Women, Work, and Wages: Equal Pay for Jobs of Equal Value*, textes réunis par D. J. Treiman et H. I. Hartmann, Washington (D.C.), National Academy Press, 1981, p. 33.

10 *Pouvoir choisir*, p. 136.

11 C. Swan, *Women in the Canadian Labour Market*, Groupe d'étude sur l'évolution du marché du travail, Étude technique nº 36, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, pp. 79-80.

12 D. C. McKie, B. Prentice et P. Reed, *Divorce : La loi et la famille au Canada*, Statistique Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 253.

13 Pour plus de renseignements, voir Joint Canada Employment and Immigration Commission/Native Women's Association of Canada Working Group on Native Women's Employment, « Native Women: Labour Force Development », Rapport présenté au ministre de l'Emploi et de l'immigration, Ottawa, juillet 1981.

14 A. J. Siggner, « Aperçu de la situation démographique, sociale et économique de la population indienne inscrite au Canada », Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 10 septembre 1979, p. 21.

15 Affaires indiennes et du Nord Canada, « A Demographic Profile of Registered Indian Women », Ottawa, octobre 1979.

16 Affaires indiennes et du Nord Canada, « Profile ».

17 K. Battle, « Quelques aspects de la situation économique des Canadiens âgés », Santé et Bien-être social Canada, *Rapport*, vol. 5, nº 3, décembre 1982, pp. 1 et 6-8.

18 Gouvernement du Canada, *De meilleures pensions pour les Canadiens – La part des femmes*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

19 Au 30 septembre 1983, les retraités célibataires et les familles dont un membre seulement est retraité (c'est-à-dire, dont l'un des époux est âgé de moins de 60 ans) perçoivent des prestations du SRG et du RSV totalisant 514,35 $ par mois, alors que dans les cas où les deux époux sont retraités (l'un des deux pouvant être âgé entre 60 et 64 ans), la prestation mensuelle globale est de 910,68 $.

Les prestations maximales du SRG sont versées aux personnes à faible ou sans revenu. Pour chaque dollar de revenu provenant d'autres sources et excédant le maximum, les prestations sont réduites de 50 cents dans le cas des personnes seules et de 25 cents dans le cas des retraités faisant partie d'un couple. De plus, six provinces (la Nouvelle-Écosse, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique) paient un supplément aux bénéficiaires du SRG.

20 Comité national d'action sur le statut de la femme, « Les femmes et les pensions », Résumé préparé pour le Comité des pensions, septembre 1982, p. 4.

21 Gouvernement du Canada, *De meilleures pensions*. Voir aussi L. Dulude, *Les femmes et la réforme des régimes de pension*, Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1981.

22 Le Québec, la Saskatchewan (qui a utilisé la notion de travail équivalent) et le gouvernement fédéral ont adopté une définition plus large.

CHAPITRE 6

1 Conseil économique du Canada, *Intervention et efficacité – Une étude des prêts et cautions de l'État au*

secteur privé, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982, p. 37.

2 Conseil économique du Canada, *Pénuries et carences*, pp. 117-118.

3 Selon les dispositions fiscales actuellement en vigueur, les familles ayant des revenus inférieurs à 26 330 dollars sont admissibles.

4 Conseil national du bien-être social, « Les allocations familiales », Ottawa, mars 1983, p. 44.

5 Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès*, p. 153.

6 Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières – Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, Ottawa, Information Canada, 1975, chapitre 10.

7 Affaires extérieures Canada, *La politique commerciale du Canada pour les années 80 : Document de travail*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983.

Liste des tableaux et graphiques

Tableaux

1-1 Composition de la population active, selon l'âge et le sexe, Canada, 1962, 1972 et 1982 10
1-2 Migration interprovinciale nette, par province, Canada, 1961-1980 11
1-3 Dépenses publiques au titre de l'aide sociale, Canada, 1962, 1972 et 1982 13
1-4 L'État et la répartition des revenus, Canada, 1961-1981 13
2-1 Comparaison des coûts de main-d'œuvre au Canada et aux États-Unis, 1968-1982 23
2-2 Commerce intra-société entre le Canada et les États-Unis, 1965-1979 26
2-3 Endettement des pays les moins développés, 1973, 1978 et 1982 35
2-4 Mouvements des investissements directs entre le Canada et l'ensemble des pays, ainsi qu'entre le Canada et les États-Unis, 1974-1982 38
3-1 Croissance réelle dans les pays de l'OCDE, 1981-1983 42
3-2 Évolution d'indicateurs économiques choisis, données trimestrielles, Canada, 1981-1983 44
3-3 Incidence des récessions récentes sur certaines variables du marché du travail, Canada, 1975, 1980 et 1982 45
3-4 Évolution de la situation de l'emploi, Canada, 1980-1982 46
3-5 Hypothèses touchant l'environnement extérieur dans le scénario de référence, 1983-1987 49
3-6 Composition du prix intérieur du pétrole brut dans le scénario de référence, Canada, 1983-1987 51
3-7 Échéancier des projets d'investissements majeurs prévu dans le scénario de référence, 1983-1992 52
3-8 Hypothèses relatives aux politiques intérieures dans le scénario de référence 52
3-9 Indicateurs choisis tirés du scénario de référence, Canada, 1983-1987 53
3-10 Indicateurs choisis tirés d'autres simulations, 1983-1987 56
3-11 Indicateurs choisis tirés d'autres scénarios conjoncturels, 1984-1987 58
3-12 Solde budgétaire du gouvernement fédéral, sur la base des Comptes nationaux, corrigé de l'inflation, 1983-1987 61

3-13 Solde budgétaire du gouvernement fédéral, corrigé des variations conjoncturelles, 1984-1987 62
3-14 Incidence prévue de certaines mesures budgétaires, 1984-1987 65
4-1 Répartition des familles biparentales selon les caractéristiques quant à l'emploi et au chômage du mari et de l'épouse (familles dont le mari est âgé de moins de 65 ans), Canada, 1971 et 1979 68
4-2 Prestataires de l'assurance-chômage en janvier, selon l'âge et le sexe, Canada, 1981-1983 69
4-3 Rémunération hebdomadaire assurable moyenne en janvier des prestataires réguliers de l'assurance-chômage n'ayant pas déclaré de gains, selon le sexe, Canada, 1981-1983 70
4-4 Prestataires réguliers de l'assurance-chômage en janvier, selon le nombre de semaines d'emploi assurable, Canada, 1981-1983 70
4-5 Nombre de participants et coûts des programmes de création d'emplois et de formation, Canada, 1977-1983 73
4-6 Durée approximative de prestations d'aide sociale versées à des personnes en état de travailler, Toronto métropolitain 74
4-7 Répartition de l'assistance sociale générale en novembre, Toronto métropolitain, 1980-1982 76
4-8 Revenu disponible d'une famille de quatre personnes, selon la situation d'emploi et la province, Canada, 1979-1980 79
4-9 Revenu familial net en pourcentage du revenu net moyen des travailleurs de la production, et rang occupé par le Canada parmi neuf pays selon le type de famille 81
4-10 Principaux programmes de transfert de revenus, huit pays 82
4-11 Répartition des ménages locataires et importance des besoins de logement, par catégorie, Canada, 1980 et 1982 85
4-12 Répartition régionale des ménages locataires ayant un besoin impérieux de logements et engagements de la SCHL dans le secteur du logement social, Canada, 1950-1982 86
4-13 Subventions versées par la SCHL au titre du logement social, selon le type de programmes, Canada, 1973-1982 89
4-14 Programmes provinciaux d'allocation-logement, Canada, 1981 90
5-1 Taux d'activité des femmes dans neuf pays industrialisés, 1960, 1970 et 1981 94
5-2 Contribution moyenne des femmes au revenu de travail des familles biparentales classées selon la situation familiale, Canada, 1971, 1975 et 1979 95
5-3 Taux d'activité des femmes classées selon la tranche d'âge, dans neuf pays industrialisés, 1981 96
5-4 Salaire horaire moyen des femmes et des hommes classés selon le temps travaillé et l'appartenance syndicale, Canada, 1981 100
5-5 Effectifs et revenus moyens de travail (en dollars) des femmes et des hommes dans les vingt professions les mieux rémunérées, Canada, 1970-1971 et 1980-1981 101
5-6 Effectifs et revenus moyens de travail (en dollars) des femmes et des hommes dans les vingt professions les moins rémunérées, Canada, 1970-1971 et 1980-1981 102

5-7 Revenu des familles économiques dont le chef est âgé de 65 ans ou plus, classées selon la situation familiale, Canada, 1971 et 1981 105
A-1 Couverture et coûts des programmes gouvernementaux de soins de santé, dans dix pays de l'OCDE, 1960, 1980 et 1981 131
A-2 Croissance réelle dans sept pays de l'OCDE, par trimestre, 1981-1983 131
A-3 Indice des prix a la consommation dans sept pays de l'OCDE, 1981-1983 132
A-4 Taux de chômage dans sept pays de l'OCDE, 1981-1983 132
A-5 Soldes financiers des administrations publiques dans sept pays de l'OCDE, 1979-1982 133
A-6 Solde du compte courant en pourcentage du PNB, sept pays de l'OCDE, par trimestre, 1981-1982 133
A-7 Engagements annuels bruts des contributions compensatoires d'intérêt de la SCHL prévus aux termes de l'article 56.1 de la LNH, Canada, par province et territoire, 1978-1982 134
A-8 Taux d'activité des femmes et des hommes classés selon la tranche d'âge, Canada, 1971 et 1981 134
A-9 Taux d'activité des femmes et des hommes classés selon le niveau de scolarité, Canada, 1971 et 1981 135
A-10 Taux d'activité des femmes et des hommes, selon la situation familiale, Canada, 1971 et 1981 135
A-11 Répartition des enfants d'âge préscolaire dont les parents désirent changer le mode de garde, classés selon l'âge de la mère, Canada, février 1981 136
A-12 Répartition des femmes inscrites à temps plein à l'université et proportion des effectifs féminins, selon la spécialisation, Canada, 1972-1973 et 1981-1982 136
A-13 Revenu annuel et horaire moyen de travail des femmes et des hommes classés selon le niveau de scolarité, Canada, 1970 et 1980 137

Graphiques

1-1 Taux annuel de croissance de la DNB réelle, Canada, 1962-1982 6
1-2 Taux annuel de croissance de l'indice des prix à la consommation, Canada, 1962-1982 6
1-3 Taux de chômage, Canada, 1962-1982 7
1-4 Taux annuel de croissance de la productivité des industries du secteur privé, Canada, 1962-1982 7
1-5 Croissance de la population, Canada, de 1961-1966 à 1976-1981 8
1-6 Répartition de la population canadienne selon l'âge, 1961, 1971 et 1981 8
1-7 Taux de participation à la population active, Canada, 1961-1982 9
1-8 Revenu moyen des ménages en dollars de 1980, par province, Canada, 1970 et 1980 12
1-9 Dépenses des gouvernements en proportion du PNB, selon diverses composantes, Canada, 1965-1980 14

1-10 Dette brute du gouvernement fédéral en pourcentage du PNB, Canada, 1962-1981 16
2-1 Répartition des exportations et des importations selon la catégorie de produits, Canada, 1960, 1970 et 1980 22
2-2 Répartition des exportations selon la destination et des importations selon l'origine, Canada, 1960 et 1982 28
3-1 Profil démographique des chômeurs, Canada, 1980-1983 47
4-1 Nombre de dossiers d'aide sociale dans la région métropolitaine de Toronto, janvier 1976 à mai 1983 75
4-2 Familles ayant connu le chômage et incidence de l'aide sociale, Canada, diverses provinces, janvier 1981 à mai 1983 77
4-3 Engagements de la SCHL dans le secteur du logement social : nombre d'unités et montants affectés aux prêts et aux immobilisations, 1973-1982 87
4-4 Répartition des engagements de la SCHL dans le secteur du logement social selon le type de programmes, 1973-1978 et 1978-1981 88
5-1 Distribution des étudiants inscrits à plein temps à l'université, selon le sexe, classés selon le niveau d'étude, Canada, 1972-1973 et 1981-1982 97
5-2 Variation des revenus annuels moyens de travail des femmes et des hommes classés selon la tranche d'âge, Canada, 1970-1980 99
5-3 Revenu moyen des familles autochtones et non autochtones avec personnes à charge, zones rurales et urbaines, Canada, 1980 104

Membres de l'équipe

Recherche

R. A. Jenness, directeur
J.-A. Boulet
L. Buchanan
E. Cloutier
P. de Broucker
P. Gorecki
R. Hirshhorn
L. Lavallee
R. A. Matthews

CANDIDE

R. S. Preston, directeur
B. J. Cain
F. Delorme
S. F. Gilby
B. K. Lodh
P. E. Nevin
P. S. Rao
H. S. Saiyed
M. E. Willis

Nous exprimons aussi notre gratitude a Mesdames Fran Peake et Mary Rowe, secretaires, ainsi qu'aux equipes de soutien du Conseil, et en particulier aux services de la statistique, du traitement de la copie, des communications (y compris la traduction) et de la reproduction, pour leurs contributions respectives à la préparation du rapport.